

**Más allá de la seguridad pública: la militarización de la política democrática
en América Latina**

João Carlos Amoroso Botelho
Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
joacarlosbotelho@hotmail.com

Alexander Arciniegas Carreño
Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia
arciniegascol@hotmail.com

Luis Antonio González Tule
Universidad Jesuita de Guadalajara, México
luis.gonzalez@iteso.mx

Mesa 80, organizada por el grupo de investigación Democratización de América Latina en Perspectiva Comparada (DALC)

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022

Resumen: Los militares están de vuelta a la política en América Latina luego de las transiciones a la democracia a partir de finales de los años 1970. Presidentes de matices ideológicos distintos en Brasil, Colombia y México han avanzado en la militarización de la política democrática en sus países. Con eso, se evidencian la participación militar en tareas político-administrativas en diferentes áreas, el uso de militares para seguridad interna y/o combate al narcotráfico y la recuperación o el incremento del peso político de las Fuerzas Armadas (FF.AA.). La comparación de los casos mencionados a un negativo, el de Argentina, indica que percepción alta de riesgo de violencia delictiva, pérdida de control sobre partes del territorio para guerrillas y/o el crimen organizado, visibilidad a los militares en misiones de paz u operaciones de ley y orden y confianza alta de la población en las FF.AA. son factores suficientes para que gobiernos civiles transfieran labores diversas a los militares. Ese proceso tiene consecuencias para la calidad de la democracia, como aumento de violaciones a los derechos humanos y de homicidios cometidos por efectivos de las FF.AA., opacidad y discrecionalidad en las actividades que realizan y pérdida de autonomía y control civil sobre las decisiones políticas.

Introducción

La América Latina es una región con un pasado de golpes de Estado y regímenes autoritarios. En los últimos periodos autoritarios, las Fuerzas Armadas (FF.AA.) fueron un recurso que utilizaron los gobiernos - civiles y militares - no solo para salvaguardar la soberanía nacional, sino para mantener el control sobre la población con el uso indiscriminado de la fuerza. La transición a la democracia permitió que el poder quedara en manos de civiles - allí donde hubo gobiernos militares - e introdujo una serie de límites a las FF.AA.. A pesar de ello, persiste un problema con respecto al rol de los militares en democracia y las acciones que emprenden, al grado que ningún país latinoamericano mantiene control total sobre sus instituciones castrenses (Diamint, 2015).

Además, la influencia de los militares en la política democrática ha crecido con el paso del tiempo, pues no se limitan a la defensa nacional, sino que actúan en la seguridad pública, distribuyen programas sociales, desarrollan obra pública y ejercen funciones político-administrativas en los gobiernos, entre otras tareas. A diferencia del pasado de autoritarismo, esas atribuciones han sido concedidas por gobernantes electos democráticamente, sin importar su ideología (Pion-Berlin y Acácio, 2021). Al nuevo rol de las FF.AA., se sumó la crisis de salud producida por la pandemia de Covid-19, en que se recurrió a los militares para hacer frente a la emergencia sanitaria (Acacio, Passos y Pion-Berlin, 2022).

Este escenario de las relaciones cívico-militares requiere un análisis de la militarización de la política democrática en América Latina, que va más allá de una militarización de la seguridad pública, ya tratada por la literatura (Diamint, 2015; Flores-Macías y Zarkin, 2021; Pion-Berlin y Acácio, 2021). Para tanto, se hace una comparación de Argentina, Brasil, Colombia y México. Esa selección de casos se debe a que los tres últimos países se han caracterizado por una cesión creciente de poder a las FF.AA. bajo democracia, mientras que la Argentina ha seguido en la dirección opuesta, aunque hechos recientes impliquen cierto nivel de actuación militar en la seguridad pública.

El artículo propone un marco conceptual a la militarización de la política democrática en América Latina y, por medio de la comparación de casos, identifica que la percepción alta de riesgo de violencia delictiva, la pérdida de control sobre partes del territorio para guerrillas y/o el crimen organizado, la visibilidad a los militares en misiones de paz u operaciones de ley y orden y la confianza alta de la población en las FF.AA. son factores suficientes para que los gobiernos civiles acudieran a los militares para desempeñar labores diversas.

La próxima sección avanza en la tarea de conceptualizar la militarización de la política democrática en América Latina. A continuación, se describen los casos de estudio, con lo que también se inicia la identificación de factores explicativos que son analizados en la sección dedicada a la comparación. Por fin, se evalúan las consecuencias de la militarización para la cualidad de la democracia.

La militarización de la política democrática en América Latina: una propuesta de conceptualización

Las relaciones cívico-militares representan una dimensión central de las interacciones de Estado, sociedad y FF.AA., una vez que estas últimas ostentan la coerción legítima y, de esa forma, tienen un peso fundamental. En tal sentido, la subordinación al poder civil por parte de quienes detengan las armas a nombre del Estado constituye una precondition de la democracia (Alves, 2006).

No obstante, se puede identificar en la actualidad de América Latina una militarización de la política democrática, como en los casos de Brasil, Colombia y México, donde ese proceso antecede los gobiernos en que se ha manifestado con contundencia, que fueron, respectivamente, los de Jair Bolsonaro, Iván Duque y Andrés Manuel López Obrador. Esta militarización, que afecta el control civil sobre las FF.AA., entendido como la capacidad de gobierno y sociedad civil en limitar el comportamiento autónomo de los militares y eliminar los enclaves autoritarios en el Estado (Zaverucha, 2000), es consecuencia de dinámicas internas.

El escenario de la seguridad pública en América Latina muestra que la estabilidad de las instituciones estatales y su propia soberanía son puestas en

jaque por insurgentes o criminales organizados, al paso que las sociedades se ven expuestas a niveles altos de violencia. Así, las FF.AA. han sido arrastradas por los civiles a involucrarse crecientemente en misiones que son justificadas, además, por el concepto de “nuevas amenazas” promovido desde Estados Unidos (López y Sain, 2004). De esa tendencia, ni siquiera escapan países latinoamericanos sin fuerzas militares, como Costa Rica y Panamá, para los cuáles también se propone militarizar la seguridad pública (Flores-Macías y Zarkin, 2021).

Las elites civiles en cada país han buscado instrumentalizar a los militares como fuente de legitimidad política en respuesta a coyunturas críticas, sin definir un marco institucional claro para hacerlo. La actuación de las FF.AA. en tareas de seguridad, desarrollo y protección al medio ambiente evidencia los problemas en esas áreas y socava paulatinamente el control civil y la calidad de la democracia por el surgimiento de lo que Zaverucha (2000) llama enclaves autoritarios. Esta militarización por invitación de los civiles sugiere un camino de difícil regreso, pues las FF.AA. saben promover sus intereses corporativos en contextos internos en donde ocupan un espacio central en la gobernabilidad.

En el contexto actual, las relaciones cívico-militares en América Latina no responden a la dicotomía golpe militar-ausencia de golpe que prevalecía en el pasado (Pion-Berlin, 2008), aunque pueda haber el riesgo de retroceder a ese escenario en uno u otro caso. Los militares intervienen en la política democrática de otras formas: presionando para la renuncia de un presidente como en Bolivia; ejerciendo tareas político-administrativas en Venezuela y Brasil, a pesar de las diferencias ideológicas de sus gobernantes actuales; actuando en el combate al narcotráfico y en otras áreas de políticas en Colombia y México; o incumpliendo órdenes presidenciales y saboteando políticas como en Colombia.

Para dar cuenta de este escenario, se propone el concepto de militarización de la política democrática en América Latina como un proceso que supera la seguridad pública e implica la decisión de gobernantes electos democráticamente en conceder espacios de poder y tareas político-administrativas a los militares en diferentes áreas. Esta definición amplía las de autores como Kraska (2007), que se refiere al proceso en que las policías civiles se modelan alrededor de principios

y organización de naturaleza militar, y Flores-Macías y Zarkin (2021), que enfocan la militarización de la seguridad pública, o *militarization of law enforcement*. A su vez, este concepto describe el proceso por el cual las agencias gubernamentales encargadas de la seguridad pública adoptan armas, organización, estructura y entrenamiento típicos de las FF.AA..

La definición de Flores-Macías y Zarkin involucra otras fuerzas, como son las gendarmerías, y la utilización de militares en labores de seguridad pública. La “constabularization” es la forma más extrema de *militarized law enforcement*, en que las FF.AA. asumen tareas de prevención y combate a la criminalidad, con efectivos patrullando zonas urbanas y periféricas, erradicando cultivos ilegalizados y/o persiguiendo rutas y cargamentos de drogas, todo lo cual implica detenciones, interrogatorios, recopilación de pruebas e incautaciones de armas.

A pesar de la utilidad de estos conceptos y subtipos, el análisis comparativo de la realidad latinoamericana que se realiza en este trabajo demuestra que la militarización de la política democrática incluye lo que plantean Flores-Macías y Zarkin (2021), pero no se agota ahí. Hay en casos como los de Brasil, Colombia y México, en contraposición al de Argentina, que serán analizados a continuación, una militarización de componentes de la política democrática en América Latina que no se limita a la seguridad pública.

Casos de estudio

Argentina: un bastión cuestionado de la separación entre seguridad y defensa

La Argentina es un caso negativo en términos de militarización de la política democrática. A pesar de que los contextos nacional, regional e internacional se han sumado para que, paulatinamente, el país dejara de ser un ejemplo de la separación entre seguridad pública y defensa en América del Sur (Calderón, 2019), la subordinación de los militares a los gobiernos democráticamente electos y el control civil sobre el sector de defensa nacional se han convertido en pilares de la democracia argentina (Battaglino, 2013).

A partir de la redemocratización en 1983, la Argentina ha logrado eliminar el protagonismo que históricamente las FF.AA. habían tenido en la política del país, al punto de que la subordinación de éstas se convirtiera en un rasgo de la cultura democrática argentina. Por su parte, los militares han renunciado a las intenciones de actuar como árbitros o de gobernar directamente (Battaglino, 2013). El saldo de la dictadura de 1976 a 1983, con una lista extensa de muertos y desaparecidos, crisis económica y derrota en la Guerra de las Malvinas, ha contribuido para que esos logros fueran posibles. La subordinación de las FF.AA. es fruto de un largo proceso desde el retorno de la democracia en Argentina, luego de la elección presidencial de 1983 en que el electo fue Raúl Alfonsín (1983-1989). Entre 1987 y 1990, cuatro rebeliones militares exigieron amnistías y fin de juicios a acusados de violaciones a los derechos humanos en el régimen autoritario.

Una vez en la Presidencia, Alfonsín adoptó medidas para promover justicia por violaciones cometidas en la dictadura militar. Además, avanzó en la distensión de las relaciones con Brasil y Chile, como una manera de crear legitimidad para reducir el presupuesto militar, y retiró dos fuerzas intermedias, la Gendarmería y la Prefectura, del mando directo de Ejército y Armada, respectivamente. En términos de marco legal, se sancionó en 1987 la ley de defensa nacional, que establece que las FF.AA. están dirigidas a repeler o disuadir agresiones de origen externo, les quitando la prerrogativa de participar en misiones de seguridad interna. En este contexto, se dieron tres rebeliones militares, en 1987, 1988 y 1989.

Para bajar la tensión, Carlos Menem (1989-1999) decretó en 1989 cuatro indultos a acusados de violaciones en la dictadura militar que ya no habían sido beneficiados por las leyes de punto final y obediencia debida, ambas sancionadas por su antecesor en la Presidencia. Todavía habría una última rebelión militar en 1990, a que se seguiría un indulto a los integrantes de las juntas de gobierno en la dictadura que habían sido condenados en 1985. Si fue posible avanzar en cuanto a la subordinación de las FF.AA., la reducción de cargos públicos promovida por Menem les reforzó la autonomía en los asuntos de defensa. Por otra parte, las políticas de cortes de recursos y privatizaciones afectaron el presupuesto militar y las compañías estatales del sector de defensa.

Fue en los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) que la subordinación de las FF.AA. y el control civil sobre la defensa pudieron avanzar más (Battaglino, 2013). De inicio, se retomaron los juicios por violaciones a los derechos humanos en la dictadura militar, luego de la anulación de las leyes de punto final y obediencia debida en 2003. En términos de control, se fortaleció la estructura del Ministerio de Defensa, para incrementar la actuación civil, así como servicios especializados pasaron a la esfera civil. También hubo avances en el marco legal, como la reglamentación de la ley de defensa nacional, y en la recuperación de la industria estatal del sector.

Otras políticas importantes fueron la participación de militares en misiones de paz en el exterior, la apertura de las FF.AA. a la presencia de mujeres, medidas que habían empezado con Menen, y la adopción del servicio militar voluntario. Todo eso ha contribuido para internalizar valores democráticos y humanistas en el seno de las FF.AA. (Badaró, 2013; Derghougassian, 2011; Diamint, 2008).

En cuanto a la seguridad pública, si por un lado la Argentina cuenta con un marco legal que sostiene la separación entre esa área y la defensa, por otro lado, sus debilidades en la frontera norte y un contexto regional en el que los militares de países vecinos asumen tareas de seguridad interna, sobre todo en el combate al narcotráfico, dificultan que dicha separación se mantenga (Calderón, 2019). Un hecho representativo de este proceso ocurrió en 2013, bajo el segundo mandato de Fernández, cuando 5.000 gendarmes trasladados a la Provincia de Buenos Aires fueron reemplazados por 4.500 efectivos del Ejército en el marco del Plan Escudo Norte (Gallo, 2013). Las unidades conformadas por 12 soldados y tres gendarmes realizaban patrullajes armados en zonas rurales del norte para buscar sustancias ilegales en cargamentos pequeños.

En continuidad a su antecesora, el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) avanzó con el llamado a las FF.AA. para labores de apoyo en seguridad. Fueron acrecidos al menos dos factores: una aproximación a Estados Unidos, que son los impulsores de la política de militarización de la lucha contra el narcotráfico en el continente americano; y la emisión de un decreto que abrió espacio para que las

FF.AA. se adaptaran a las necesidades creadas por las operaciones de asistencia en el combate al tráfico de drogas (Calderón, 2019).

Considerando el conjunto de acciones con apoyo militar, desde el Operativo Fortín I en 2007 al Operativo Integración Norte en 2018, se puede concluir que la separación entre seguridad pública y defensa se ha debilitado en Argentina a lo largo de gobiernos con distintos signos ideológicos. Factores como la debilidad de la situación de seguridad en la frontera norte, la tendencia de participación de las FF.AA. en tareas de seguridad interna en los países sudamericanos y la política estadounidense de estímulo a la presencia militar en el combate al narcotráfico han contribuido al resultado observado. Por otra parte, la participación militar se limita a la seguridad pública y no alcanza otras áreas de políticas como en los tres casos que se detallarán a la continuación.

Brasil: de las operaciones de seguridad pública al ejercicio de gobierno

El caso brasileño es paradigmático de la presencia militar en múltiples instancias y áreas de políticas no limitadas a la seguridad pública. Además, las FF.AA. se han posicionado en momentos trascendentes de la política nacional, como ilustran los *tweets* del entonces comandante del Ejército, Eduardo Villas Bôas, en los que manifestaba “repúdio à impunidade” en la víspera de un juicio de 2018 en el que el Supremo Tribunal Federal (STF) podía haber evitado que se decretara la prisión del expresidente Luiz Inácio Lula da Silva (Valente, Fernandes y Ballousier, 2018). Este no se habilitaría a disputar la elección presidencial de 2018, vencida en doble vuelta por Bolsonaro, un capitán reformado del Ejército, contra el candidato del partido de Lula.

Con Bolsonaro en la Presidencia del país a partir de 2019, la presencia de militares en cargos de gobierno llegaría a niveles sin precedentes desde la redemocratización en 1985, pero la trayectoria de actuación de las FF.AA. en la política y en la seguridad pública se inicia antes.

La transición brasileña a la democracia ya se caracterizó por haber sido “lenta, gradual e segura”, según la definición del propio grupo dirigente de la

dictadura militar que perduró de 1964 a 1985 (Lamounier, 2005; Skidmore, 1988). Eso fue posible porque las FF.AA. tuvieron algún éxito en la economía durante los años 1970, aunque el régimen haya llegado al fin con problemas económicos, como el endeudamiento en ascensión.

El éxito relativo en la economía y la represión menos intensa que en otras dictaduras militares del Cono Sur, sobre todo las de Argentina y Chile, también han posibilitado que las FF.AA. hayan tenido algún control sobre la elaboración de la Constitución de 1988 y mantuvieran cierto nivel de evaluación positiva de la población brasileña. Un ejemplo del expreso sobre el proceso constituyente es el artículo 142 (Domingos Neto, 2021), que establece que las FF.AA. “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (Brasil, 1988).

Despacio en los gobiernos democráticos, el control civil sobre los militares fue avanzando, con el marco de la creación en 1999 del Ministerio de Defensa bajo el comando de un civil, ya en el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, que fue presidente de 1995 a 2002 (Amorim Neto y Acácio, 2020).

Los cuatro gobiernos seguidos del Partido dos Trabalhadores (PT), con Lula de 2003 a 2010 y Dilma Rousseff de 2011 a 2016, fueron responsables por otros avances en ese sentido, como la Lei da Nova Defesa, de 2010, y el Livro Branco de Defesa Nacional, de 2012. Por otra parte, crearon puntos de fricción con los militares, sobre todo a causa del informe en 2014 de la Comissão Nacional da Verdade (CNV), instaurada para averiguar violaciones a los derechos humanos en la dictadura militar, y de la pérdida de condición ministerial en 2015 del Gabinete de Segurança Institucional (GSI), dejando a los militares sin asiento en el primer nivel del Ejecutivo (Amorim Neto y Acácio, 2020). Además, los gobiernos del PT siguieron con el empleo de las FF.AA. en tareas de seguridad pública, iniciado en 1988, por medio de operaciones de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

Con Michel Temer, que era vicepresidente y gobernó hasta 2018 después del *impeachment* de Rousseff en 2016, el Ministerio de Defensa tuvo por primera vez desde su creación en 1999 un militar como ministro, que lo asumió en 2018. El gobierno de Temer también decretó por primera vez intervención federal en la

seguridad pública de un Estado, el Rio de Janeiro en 2018, y concedió el comando de esa operación a un general del Ejército.

Bolsonaro, por su parte, ha promovido a partir de 2019 una ocupación de cargos de gobierno por militares sin precedentes desde la redemocratización del país. Además del mismo presidente y de su vice, que es un general retirado del Ejército, el gabinete de Bolsonaro llegó a contar con 10 ministros procedentes de las FF.AA. y la Policía Militar de los Estados, de un total de 22. A finales de 2020, había militares en todos los puestos ministeriales vinculados a la Presidencia, que responden por, entre otras tareas, la negociación política con el Legislativo, y en el Ministerio de la Casa Civil, que ejerce la coordinación del gabinete ministerial.

En la estructura de cargos civiles del Ejecutivo federal, había 6.157 militares a finales de 2020 (Nozaki, 2021). Eso representó un crecimiento de 122,68% con relación al último año del gobierno anterior. La ocupación alcanzaba una variedad de áreas de políticas, de técnicas, como ciencia y tecnología, comunicaciones, energía, infraestructura y minería, a esenciales, como educación, medio ambiente y salud. Los militares ejercían funciones importantes en órganos responsables por asistencia a indígenas, defensa civil, fiscalización ambiental, reforma agraria y vigilancia sanitaria. El vicepresidente Hamilton Mourão comandaba el Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), responsable por coordinar las acciones del gobierno federal en esa región, así como también había militares en puestos de dirección o consejos administrativos de compañías estatales de sectores como comunicaciones, energía y petróleo.

Por todo eso, las FF.AA. se han convertido en garantes del gobierno de Bolsonaro, aunque aleguen que los militares que ocupan cargos lo hacen por decisión personal y no representan la institución (Amorim Neto y Acácio, 2020). Ese discurso se debilita sobre todo por dos hechos, la extensión de la ocupación militar del gobierno y la autorización a que oficiales activos asuman puestos en la administración federal, no solo los retirados. El presidente se ha aprovechado de esas contradicciones para, entre otras actitudes, referirse frecuentemente a las FF.AA. como “meu Exército” (Carvalho, 2021).

Los militares, por su parte, se sienten libres de ocupar cargos en todos los niveles jerárquicos y a reaccionar como institución cuando eso les genera costos. Fue lo que pasó cuando acusaciones de corrupción contra militares que ocuparon cargos en el Ministerio de Salud durante la pandemia de Covid-19 empezaron a hacerse públicas en una comisión de investigación del Senado, lo que llevó el Ministerio de Defensa y el comando de las FF.AA. a emitir una nota direccionada al presidente de esa comisión (Della Coletta, 2021).

La vocación de las FF.AA. de intervenir en la política se manifestaría al menos desde la proclamación de la República en 1889, pasando por el golpe de 1964 y la dictadura que lo siguió, hasta la actualidad. La tesis del “partido militar” postula que una generación de oficiales del Ejército formada en los años 1970, cuando Bolsonaro se graduó en la academia militar, comparte con él una ideología anticomunista deudora de conflictos del pasado (Penido y Mathias, 2021; Souza, 2021). Como diputado federal y aspirante a candidato presidencial, Bolsonaro tuvo espacio en eventos militares a partir de 2016, muchas veces en compañía de generales que integrarían su gobierno (Santos, 2021). Si hubiera una vocación intervencionista de las FF.AA., por otra parte los propios gobiernos democráticos las han convocado a actuar, sobre todo en la seguridad pública.

Independientemente de haber o no una coordinación, las candidaturas de integrantes de fuerzas de seguridad, civiles y militares, son un fenómeno actual de la política brasileña. Entre 2010 y 2018, el número de diputados federales electos que son vinculados a fuerzas de seguridad creció 950%, pasando de 4 para 42 (Instituto Sou da Paz, 2021). En las elecciones más recientes, realizadas en 2020 para los poderes Ejecutivo y Legislativo municipales, también hubo un aumento de alcaldes electos que son vinculados a fuerzas de seguridad. El número pasó de 29 para 45, lo que representa un crecimiento de 55,15%.

Esos datos sugieren que la militarización en Brasil no se limita a un sector específico y abarca la vida en sociedad. Según Herz y Rodrigues (2020), ello se expresa por aspectos como la formación de grupos paramilitares, la actuación de empresas de seguridad privada y la promoción del uso de armas de fuego y del exterminio practicado por fuerzas legales y paralegales en zonas periféricas.

Colombia: de la autonomía a la expansión de misiones internas

El protagonismo político de los militares en Colombia ha hecho que oscilen entre la subordinación al poder civil y la autonomía, convirtiéndose en actores con capacidad de obstruir los intentos de apertura política e influenciar las respuestas del Estado a la movilización popular. A partir del Frente Nacional¹, la “autonomía política relativa” de las FF.AA. se manifiesta en creciente injerencia en el manejo del orden público, a partir de sus “concepciones, decisiones y operaciones”, y en “poder de veto” en los asuntos de su especialidad (Dávila, 1998).

Desde el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), los procesos de paz han encontrado resistencias más o menos explícitas del sector castrense (Isacson, 2009; Nasi, 2010). La doctrina militar y la prolongada guerra contrainsurgente han potenciado una ideología conservadora del “espíritu de cuerpo” y han conducido a que las FF.AA. percibieran la negociación con las guerrillas como humillación y traición. Cinco décadas de conflicto cristalizaron de manera progresiva “efectos ideológicos cuasi estructurales” sobre la mentalidad militar, en la que sobresale el manejo de casi cualquier situación por una lógica “amigo-enemigo”, creando un “enemigo virtual permanente” (Leal Buitrago, 2015).

En el gobierno Betancur, el Ejército desobedeció la orden de cese al fuego en virtud de su rígida postura contrainsurgente y como retaliación al recorte del presupuesto militar, lo cual condujo a la ruptura de una tregua acordada con las guerrillas (Nasi, 2010). Además, en la retoma del Palacio de Justicia invadido por el Movimiento 19 de Abril (M-19) en 1985, los militares dieron un golpe definitivo a los esfuerzos pacificadores del entonces presidente al actuar por cuenta propia y de manera desproporcionada en una operación que cobró la vida de magistrados, guerrilleros y demás rehenes (Isacson, 2009).

En el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), las deterioradas relaciones entre el Ejecutivo y las FF.AA. se recuperaron gracias al entonces Comisionado de

¹ Fue el pacto entre los partidos Liberal y Conservador que entre 1958 y 1974 puso fin al conflicto denominado como La Violencia, que se agravó tras el magnicidio de Jorge Eliecer Gaitán en 1948 y dejó más de 200 mil muertos.

Paz, Carlos Ossa Escobar (Nasi, 2010). El gobierno adelantó consultas regulares con los militares sobre la negociación con la guerrilla del M-19. A pesar de eso, las FF.AA. actuaron en colusión con grupos paramilitares que, mediante acciones como el asesinato de Carlos Pizarro, jefe máximo del M-19, intentaron sin éxito descarrilar la paz (Nasi, 2010).

Con Cesar Gaviria (1990-1994), los militares realizaron el ataque a Casa Verde, cuartel general de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el departamento del Meta, en el día de la elección a la Asamblea Nacional Constituyente en 1990, sin previa autorización del entonces presidente, que intentaba negociar con esa guerrilla (Isacson, 2009).

En el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), el general Harold Bedoya, que lideraba las FF.AA., encarnó la oposición militar a la política de paz. Ello se debía, sobre todo, a la disposición presidencial de desmilitarizar el municipio de la Uribe, que las FARC exigían para iniciar una negociación (Isacson, 2009). Aunque Bedoya fue forzado a abandonar su cargo, la desmilitarización no avanzó.

La resistencia a la política de paz también estuvo presente en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), que tardó seis meses en convencer a las FF.AA. de despejar cinco municipios como condición para iniciar los diálogos del Caguan. Fue igualmente difícil superar la molestia del Ejército al intercambio humanitario con las FARC realizado en 2001. Mientras cumplían las órdenes presidenciales, las FF.AA. colaboraron con paramilitares que ejecutaron masacres, como las de El Salado, Ciénaga y Ovejas (Isacson, 2009; Nasi, 2010). Esta combinación de resistencia y violencia impidió que se cumpliera el compromiso de iniciar diálogos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Con el inicio del Plan Colombia en 1998 y su énfasis antinarcóticos, se profundizó la participación militar en la lucha contra el narcotráfico², que, cediendo a la presión de Estados Unidos, se había iniciado en 1978 con la Operación Fulminante (Lizarazo, 2008).

En el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), las FF.AA. encontraron en la política de mano dura contra las guerrillas, sobre todo las FARC, el apoyo político

² Como parte de la transformación organizacional de las FF.AA. impulsada por el Plan Colombia, se creó en 2000 una brigada antinarcóticos del Ejército.

que habían reclamado por décadas. En el marco de su Política de Seguridad Democrática y alineado con la lucha antiterrorista de Estados Unidos, Uribe pudo continuar el fortalecimiento de las FF.AA. iniciado por Pastrana. El pie de fuerza pasó de 297.825 elementos en 2002 a 411.807 en 2007. La profesionalización de la tropa paso de 54.932 oficiales en 2002 a 77.865 en 2007. Del mismo modo, se avanzó en equipamiento, inteligencia y movilidad (Vargas Velásquez, 2010).

Todo esto permitió al Estado retomar la iniciativa frente a las guerrillas, pero la presión por resultados operacionales condujo a que los militares cometieran excesos, como los más de 6.000 jóvenes pobres asesinados y presentados como bajas en combate, conocidos por “falsos positivos”. Desde su salida del gobierno, Uribe estimuló e instrumentalizó una división al interior de las FF.AA. (Semana, 2014). Para eso, se valió de un juego entre sectores de la reserva y en servicio activo para boicotear el proceso de paz impulsado por su sucesor, Juan Manuel Santos, politizar los militares en pro de su partido, el Centro Democrático, y minar el liderazgo presidencial sobre la tropa (Leal Buitrago, 2015).

La estrategia uribista llevó Santos (2010-2018) a convocar las FF.AA. a no tener “miedo a la paz”, en discurso de 2012 en la Escuela Militar. El entonces presidente respondía a oficiales retirados que manifestaban descontento con la situación de seguridad del país y llamaban a removerlo del cargo (Semana, 2012). La insatisfacción castrense se debía al inicio de los diálogos de paz con las FARC en octubre de 2012. Para sabotear al proceso, militares filtraron al menos dos veces a Uribe las coordenadas de los lugares en donde habían sido suspendidas operaciones, para permitir el traslado a Cuba de negociadores de las FARC (Pelaez, 2014). También perjudicaban la política de paz los rumores constantes sobre la dilación de las FF.AA. en cumplir órdenes presidenciales y los escándalos que envolvían la Central de Inteligencia Militar (CIME) en seguimientos ilegales al Alto Comisionado para la Paz (Forero, 2014).

Tras reelegirse en 2014, Santos removió la cúpula de las FF.AA.; prohibió a militares el uso de redes sociales; y nombró a dos generales de peso para el equipo de 10 negociadores con las FARC, hecho cuyo antecedente más cercano había sido la participación castrense en el proceso con el M-19 en el gobierno de

Barco. La estrategia de Santos para poner a las FF.AA. de su lado incluyó la ampliación del fuero militar, que se concretó en 2015 y contribuiría a la impunidad de violaciones de los derechos humanos durante el gobierno de Uribe, muchas de las cuales saldrían de la justicia ordinaria.

Aunque Santos logró neutralizar las voces descontentas y alcanzar el apoyo militar al proceso de La Habana, las FF.AA. volverían a ejercer su poder forzando al presidente a modificar el artículo 44 del Acuerdo de Paz con las FARC. Ese tópico estaba en consonancia con el artículo 28 del Estatuto de Roma en cuanto a la responsabilidad de mando, tesis que había sido utilizada para condenar oficiales militares en funciones de comando por violaciones a los derechos humanos.

La reforma militar para el posacuerdo no logró avanzar en la demarcación gradual entre seguridad y defensa, persistiendo la intención de emplear a militares en tareas internas, lo cual ha contribuido desde mediados del siglo XX a reforzar la autonomía militar y a debilitar el control civil.

El gobierno de Iván Duque (2018-2022) echó mano de las nuevas misiones que el comando de las FF.AA. planeó para el posconflicto, en áreas no militares como seguridad pública, gestión de riesgo de desastres, misiones de paz, construcción de infraestructura, promoción del desarrollo y protección del medio ambiente (Borrero, 2017). Así, la Política de Seguridad y Defensa (PDS) de Duque retomó la línea militarista de Uribe para el narcotráfico y el conflicto armado. Al mismo tiempo, Duque “securitizó” la protección del agua, la biodiversidad y el medio ambiente catalogándolos como prioridades de “seguridad nacional”, pues constituirían “activos estratégicos de la nación” en un contexto global de escasez y potenciales conflictos por su posesión (Mindefensa, 2019). En continuidad a los Acuerdos de Paz, la PSD definió las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) para la actuación en territorios golpeados por la violencia, confiriendo a las FF.AA. protagonismo en esas zonas (Mindefensa, 2019).

El gobierno de Duque también lanzó la Estrategia Artemisa, compuesta por 6.000 soldados del Ejército, para detener la deforestación causada por la coca y la minería ilegal en los parques naturales del país (El Tiempo, 2019). Los miembros de los “pelotones ambientales” recibirían capacitación en el tema para dar apoyo a

los batallones de selva y alta montaña. Duque utilizó igualmente fuerza militar en medio de las manifestaciones que sacudieron el país en 2021. Pese a las críticas, incluso desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (El Espectador, 2021), las FF.AA. actuaron en las principales ciudades colombianas mediante la figura de la “asistencia militar”, que se concretó en el Decreto 575 de 2021.

México: del combate al crimen organizado a la actuación empresarial

Las FF.AA. comenzaron a tener más participación en diversas actividades en México con la Operación Condor en los años 1970. Desde 1975, la Policía Federal, con apoyo del Ejército, realizó una serie de acciones contra el cultivo, la producción y el tráfico de estupefacientes. La estrategia consistía en rocío de pesticidas sobre cultivos de opio y marihuana, desmantelamiento de laboratorios de narcóticos y arresto de narcotraficantes (Craig, 1980). Las acciones siguieron en los 1980, bajo la agenda de combate al narcotráfico impulsada por el gobierno de Ronald Reagan en Estados Unidos.

La actividad de las FF.AA. en materia de seguridad pública fue aumentando gradual y estratégicamente (Zavaleta, 2006), consolidándose en la segunda mitad de los años 1990 durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). A partir de 1995, Zedillo comenzó a sustituir mandos policiacos medios y altos por militares en labores de seguridad pública y de procuración de justicia, principalmente en fiscalías especiales para combatir al tráfico de estupefacientes. De igual manera, la presencia militar sirvió de apoyo a policías civiles en las Bases de Operaciones Mixtas (Gimate-Welsh y Cáceres, 2018).

El gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) inició una nueva etapa en la militarización de la seguridad pública con el despliegue masivo de las FF.AA. para combatir al crimen organizado de manera permanente, en la llamada “guerra” contra el narcotráfico (Herrera, 2006). Con el objetivo de recuperar la fortaleza del Estado, el entonces presidente formalizó, en su Programa Sectorial de Defensa Nacional, la participación de Ejército, Marina y Fuerza Aérea en la política de seguridad pública (Centro Prodh, 2018). La estrategia comenzó con una serie de

operativos conjuntos en los que participaron miles de miembros de Ejército y Marina, además de la Policía Federal Preventiva (PFP).

El primer operativo tuvo lugar en el Estado de Michoacán en 2006, para el cual se desplegaron 180 agentes de la Secretaría de Seguridad Pública y 6.734 de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). En el año siguiente, se lanzaron los operativos Tijuana, Sierra Madre y Guerrero. El efectivo de las FF.AA. para el combate al narcotráfico superaba los 40 mil en 2009 (Aranda y Castillo, 2009). Durante el gobierno de Calderón, 96 mil elementos militares se involucraron en tareas de seguridad y detuvieron más de 50 mil civiles. El despliegue de fuerzas estuvo acompañado de la sustitución de altos cargos de agencias de seguridad estatales y municipales por militares en activo o en retiro (CMDPDH, 2015).

En la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la tendencia hacia la militarización de la seguridad pública no se detuvo, pese al cambio de discurso, alejado de la guerra de su antecesor y a favor del fortalecimiento institucional (Centro PRODH, 2018). Hubo aumento del efectivo militar, mayor presencia de las FF.AA. en el espacio público, mejora de equipo y armamento y ampliación de los poderes policiales de los militares por la Ley de Seguridad Interior. Sin embargo, esa ley, sancionada en 2017, fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) un año después.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-) ha avanzado hacia la militarización de la política democrática, con el llamado a las FF.AA. para ejercer tareas en distintas áreas de políticas. Contrariamente a su discurso de campaña, el presidente ha otorgado mayores atribuciones a los militares. Un marco fue la creación de la Guardia Nacional (GN), encargada de la seguridad pública. Según la ley que la creó, se trata de una institución de carácter civil, que pertenece a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Sin embargo, la Sedena asumió el control operativo en 2020, al encargarse del reclutamiento y entrenamiento de los miembros de la GN. Además, la mayor parte de los 99.946 integrantes del cuerpo policial son militares, ya que tres de cada cuatro son de origen castrense (Guardia Nacional, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2021).

En 2020, López Obrador firmó un acuerdo por el que ordenó la participación permanente de las FF.AA. en tareas de seguridad pública hasta 2024. Con ello, los militares no solo complementan las actividades de GN y policías locales, sino que quedan en condiciones de realizar detenciones, aseguramiento de bienes y labores de vigilancia, inspección y prevención de delitos. Todo esto bajo mando militar. Como parte de las acciones, se encomendó al Ejército y la Marina combatir el robo de hidrocarburos, que había generado una pérdida de US\$ 3.000 millones a Petróleos Mexicanos (Pemex) hasta 2018 (Expansión, 2019).

Con López Obrador, la presencia de las FF.AA. supera las funciones de seguridad e incluye la realización de proyectos de obra pública, la administración y cuidado de dependencias federales y la provisión de servicios. Desde 2018, el Ejército fue el encargado de la construcción de la principal terminal aérea del país, el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, en Santa Lucía. De igual manera, participa en la construcción de los tramos 5, 6 y 7 del Tren Maya, que comprenden una extensión de 662 km., de un total de 1.554 km. (Proyecto Tren Maya, 2021). El aeropuerto, el Tren Maya y la refinería de Dos Bocas son los proyectos de infraestructura más importantes de López Obrador, lo que convierte a los militares en uno de los principales contratistas del gobierno. Además de la construcción del Tren Maya, una empresa de la Sedena se encargará de su operación, así como lo hará en cuatro aeropuertos. En palabras del presidente mexicano, de esta forma, las obras quedarán protegidas y no serán privatizadas. El propósito también es que “las utilidades de la empresa militar se destinen a fortalecer las finanzas para pensionados y jubilados” de las FF.AA. (Aristegui Noticias, 2020).

Los militares también están presentes en puertos, aduanas y el corredor interoceánico del Istmo de Tehuantepec. Para combatir a corrupción, contrabando y evasión fiscal, López Obrador anunció en 2020 que 17 puertos de altura y 49 aduanas serían administrados por miembros de Ejército y Marina, que dejarían el servicio militar para capacitarse e incorporarse como civiles a los cargos (Páramo, 2020). En 2021, se comunicó que el corredor interoceánico, para unir puertos en el Atlántico y el Pacífico a través de una red ferroviaria, sería escriturado a la Marina

y cuatro estados del sur, que operarían el corredor y recibirían las ganancias como parte de un plan de desarrollo regional (Ángulo7, 2021).

Otras actividades de las FF.AA. en el gobierno de López Obrador han sido remodelación de hospitales para atender pacientes con Covid-19, transporte de vacunas y vigilancia de centros de vacunación, control migratorio, construcción de cajeros automáticos para distribuir programas sociales, resguardo de instalaciones estratégicas y erradicación de plantíos ilegales. Parte de estas funciones ha sido compartida con la Guardia Nacional. La presencia de las FF.AA. ha alcanzado las direcciones estatales del Instituto Nacional de Migración (INAMI). De las 32, había 18 a cargo de militares en retiro (Beltrán del Río, 2021).

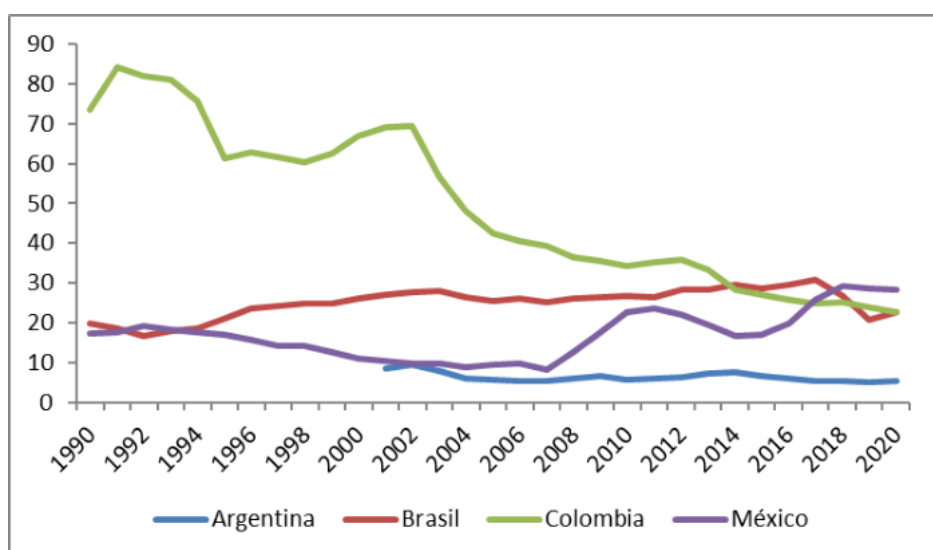
Comparación de los casos

Un factor explicativo para la militarización de la seguridad pública que la literatura apunta (Flores-Macías y Zarkin, 2019) y se puede considerar también para la militarización de la política democrática en América Latina es el incremento del nivel de criminalidad. Sin embargo, la situación en los casos de estudio es diversa, según datos de la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Como se puede ver en el gráfico 1, Brasil es el único con trayectoria ascendente en la tasa de homicidios por 100 mil habitantes entre 1990 y 2020, sobre todo de 1992 a 2003 y de 2005 a 2017. Argentina y Colombia presentan una situación opuesta, con trayectoria descendente entre 1990 y 2020, sobre todo a partir de 2002 en Colombia. Para México, no hay una tendencia clara a lo largo de la serie, con caída hasta 2007 y dos altas, de aquel año a 2011 y de 2014 a 2018.

El incremento de la criminalidad podría justificar la convocación de las FF.AA. a ejercer tareas de seguridad pública en Brasil, pero no del mismo modo en Colombia y México. Para Colombia, eso podía haber sido el caso hasta 2002, pero no más después de aquel año, cuando se inició una caída sostenida de la tasa de homicidios. En México, el aumento de la criminalidad podría justificar el llamado a los militares en dos períodos, de 2007 a 2011 y de 2014 a 2018. Sin embargo, el expresidente Calderón recurrió a las FF.AA. justo cuando la tasa de

homicidios se mantenía en el nivel más bajo de la serie, así como esta creció a partir de 2007, después del inicio de los operativos conjuntos a finales de 2006. La Argentina, para la cual el UNODC no ofrece datos de 1990 a 2000, presenta la tasa más pequeña entre los cuatro países comparados, lo que podría contribuir a explicar su condición de caso negativo en la militarización.

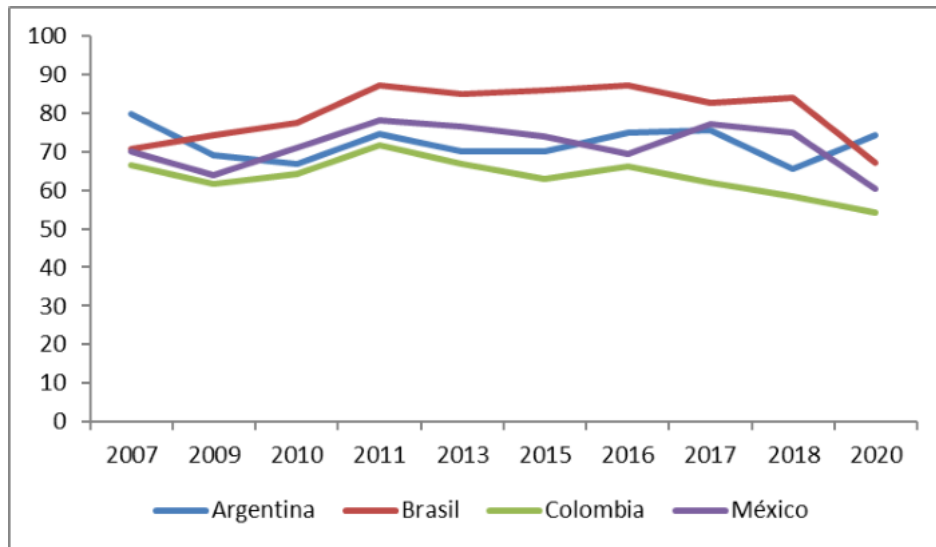
Gráfico 1 - Tasa de homicidios por 100 mil habitantes



Fuente: UNODC (<https://dataunodc.un.org/>)

Considerando que la tasa de homicidios puede no contar toda la historia, es importante evaluar cómo la población percibe la criminalidad. El Latinobarómetro pregunta sobre la preocupación en ser víctima de un delito violento. En promedio, la preocupación es mayor en Brasil, por encima del 80% en las rondas de entrevistas entre 2007 y 2020, que son aquellas en que se hace esa pregunta, pero también es alta en Argentina, Colombia y México, cuyos promedios se sitúan, respectivamente, por encima de 72%, 63% y 71% (ver gráfico 2).

Gráfico 2 - Percepción de riesgo de violencia delictiva



La pregunta es “¿Con qué frecuencia se preocupa de que pueda llegar a ser víctima de un delito con violencia?”

Aquí solo “Todo o casi todo el tiempo” mas “Algunas veces”

Fuente: Latinobarómetro (<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>)

Además de la percepción de riesgo, Brasil, Colombia y México tienen en común la pérdida de control sobre partes de su territorio para guerrillas y/o el crimen organizado, con mayor o menor extensión conforme el momento. En Brasil y México, la ocupación de territorio se da por grupos que controlan el narcotráfico. El caso brasileño presenta la característica de que esos grupos se concentran en comunidades pobres, como en cerros de Rio de Janeiro y en zonas periféricas de ciudades del entorno, y disputan los territorios con milicias que se componen por integrantes o ex integrantes de fuerzas de seguridad. En Colombia, guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares disputan los lucros del narcotráfico.

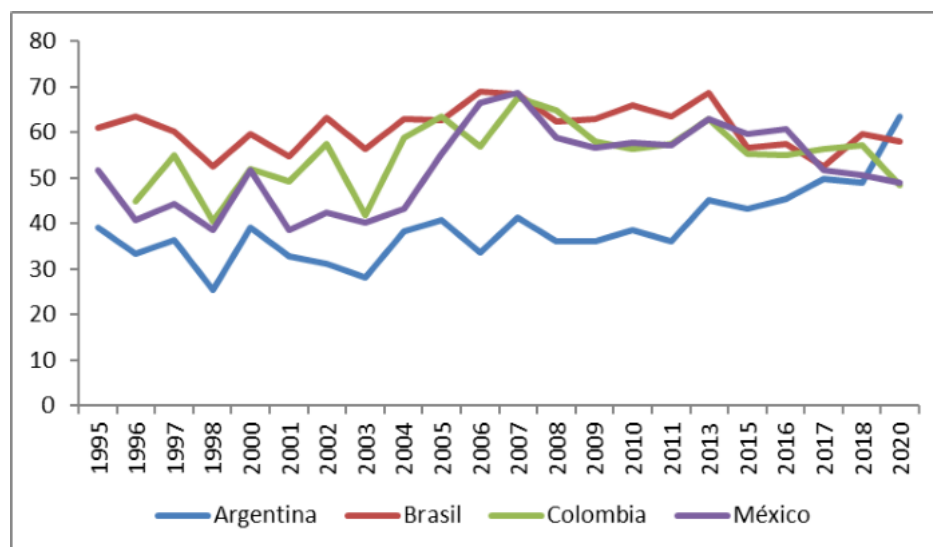
La combinación de criminalidad, percepción de riesgo por la población y ocupación del territorio para actividades ilegales ha servido de justificación para que las FF.AA. sean convocadas por gobernantes electos a conducir operaciones de ley y orden en los ámbitos local o nacional. También puede haber participación militar en misiones de mantenimiento de la paz en otros países, como Argentina y Brasil lo han hecho. Esas acciones y la militarización se retroalimentan, ya que las

operaciones internas por sí mismas implican militarización de la seguridad pública y, al mismo tiempo, dan visibilidad a las FF.AA. ante la población, lo que mantiene la demanda por su convocación a actuar.

Por otra parte, las operaciones pueden resultar en bajas de personal militar y violaciones a los derechos humanos y muertes de civiles. Muchas denuncias han sido hechas en ese sentido, como durante el combate a las guerrillas en Colombia (Duzán, 2018) o por ocasión de la intervención federal en la seguridad pública de Rio de Janeiro (Marinho, 2018). Sin embargo, el encubrimiento, la impunidad y el tratamiento especial a militares acusados de violaciones y muertes oscurecen los casos a los ojos de la opinión pública.

La ausencia de punición a los crímenes cometidos por la dictadura militar en Brasil, a diferencia de lo que Argentina, Chile y Uruguay han hecho, ha dejado un ajuste de cuentas irresuelto con el pasado y espacio para que las FF.AA. pudieran recuperar o mantener su imagen ante la opinión pública (Botelho, 2014). El conjunto de factores señalados se refleja en la confianza que las poblaciones de Argentina, Brasil, Colombia y México depositan en sus FF.AA. En promedio, esta confianza en los cuatro países entre 1995 y 2020 es de 39,20% 60,98%, 55,22% y 52,08%, respectivamente, según el Latinobarómetro (ver gráfico 3). Solo en el caso argentino, el índice no supera al 50%. La diferencia de casi 22 puntos porcentuales entre los promedios en Argentina y Brasil ayuda a explicar el peso relativo de los militares en la política democrática de los dos países, aunque la confianza de la población argentina en sus FF.AA. esté ascendente, quizás por la carencia de otras instituciones en que confiar.

Gráfico 3 - Confianza en las Fuerzas Armadas



La pregunta es “Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas de la lista ¿cuánta confianza tiene usted en ellas? Las Fuerzas Armadas”

Aquí solo “Mucha confianza” mas “Algo de confianza”

Fuente: Latinobarómetro (<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>)

La ausencia o presencia de los factores analizados en los casos de estudio puede ser resumida en la siguiente tabla.

Tabla 1 - Factores para la militarización de la política

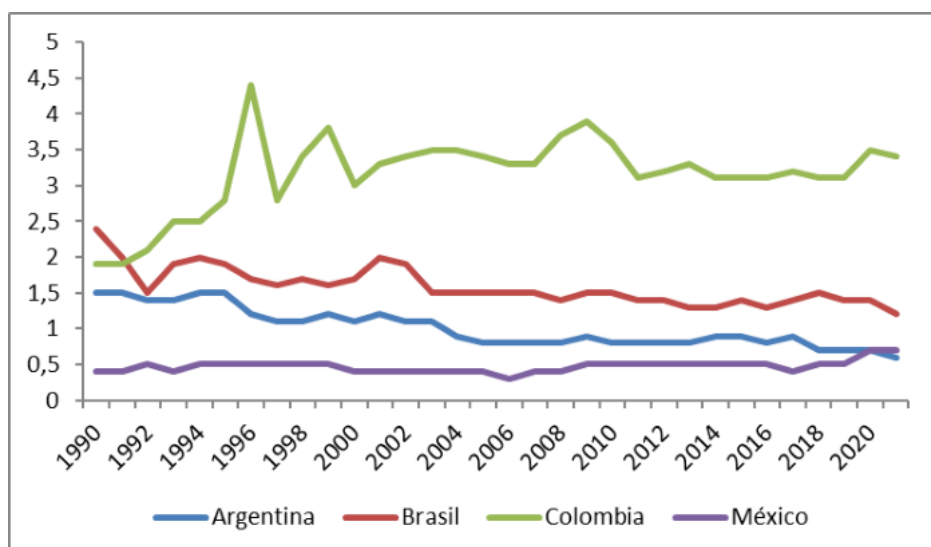
Factor	Argentina	Brasil	Colombia	México
Incremento de la criminalidad	Ausente	Presente	Ausente	Parcialmente presente
Percepción alta de riesgo de violencia delictiva	Presente	Presente	Presente	Presente
Pérdida de control sobre partes del territorio para guerrillas y/o el crimen organizado	Ausente	Presente	Presente	Presente
Visibilidad a los militares en misiones de paz u operaciones de ley y orden	Presente	Presente	Presente	Presente
Impunidad a crímenes en régimen autoritario previo y/o en operaciones de ley y orden	Ausente	Presente	Presente	Presente
Confianza alta de la población en las FF.AA.	Ausente	Presente	Presente	Presente

Fuente: Elaboración propia

De la seguridad pública, los militares han pasado a tener atribuciones en otras áreas de políticas y ocupar cargos civiles en la estructura de gobierno, como mostraron las descripciones de los casos. Eso ha conferido poder político a las FF.AA. que no se restringe a sus áreas principal e incorporada de actuación, la defensa y la seguridad, politizándose desde los niveles jerárquicos superiores a los inferiores, sobre todo en Brasil y Colombia.

Con el poder revitalizado, las FF.AA. han buscado interferir en decisiones judiciales y políticas y se han guiado por el interés corporativo en sacar beneficios para la institución y sus miembros. El presupuesto militar en Colombia dobló a lo largo de los 1990 y se mantuvo en la casa del 3% hasta 2021 como proporción del Producto Nacional Bruto (PNB), según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), a pesar de las olas de ajuste fiscal que América Latina ha tenido en los años 1990 y a partir de la crisis económica mundial en 2008 (ver gráfico 4). En México, el presupuesto militar se mantuvo relativamente constante de 1990 a 2021, al contrario de lo que pasó en Argentina y Brasil, donde hubo caídas, pero el gasto brasileño todavía se quedó por encima del 1%.

Gráfico 4 - Gastos militares como proporción del PNB



Fuente: SIPRI (<https://sipri.org/databases>)

De lo expuesto, se concluye que solo en Brasil la criminalidad puede ser utilizada para justificar la actuación de las FF.AA. en la seguridad pública, debido al aumento constante de la tasa de homicidios. Esa justificación se aplica menos a Colombia y México, a pesar del discurso de sus expresidentes Uribe y Calderón. Sin embargo, la percepción alta de riesgo de violencia delictiva, la pérdida de control sobre partes del territorio para guerrillas y/o el crimen organizado, la visibilidad a los militares en misiones de paz u operaciones de ley y orden y la confianza alta de la población en las FF.AA. son factores suficientes para que los gobiernos democráticamente electos en Brasil, Colombia y México acudieran a los militares para desempeñar labores diversas, en áreas que van del medio ambiente a la negociación política, pasando por la seguridad pública. En Argentina, solo dos factores están presentes, la percepción alta de riesgo de violencia y la visibilidad a los militares, lo que ayuda a explicar su condición de caso negativo.

La militarización de la política democrática representa una continuidad de la militarización de la seguridad pública y la pérdida de control civil sobre las FF.AA., procesos que la literatura ya destacaba (Diamint, 2015; Flores-Macías y Zarkin, 2021; Pion-Berlin y Acácio, 2021). De esa forma, los militares han podido abusar de sus nuevos poderes y recibir tratamiento especial para hacerlo.

Flores-Macías y Zarkin (2021) identifican aumentos en las violaciones a los derechos humanos en México y en la violencia en Colombia y México a causa de la concesión de tareas de seguridad pública a las FF.AA. Además del caso de los “falsos positivos” involucrando al Ejército, la Policía Nacional de Colombia, con formación militar, abusa sistemáticamente de la fuerza contra protestas y emplea tortura para incriminar civiles (Amnistía Internacional, 2021). La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de México recibió más de 3.000 denuncias de abusos militares entre 2014 y 2019 (CNDH, 2022), así como las ejecuciones extrajudiciales continúan, a ejemplo del asesinato de 12 civiles en julio de 2020 en Tamaulipas. A pesar de la iniciativa para retirar violaciones de derechos humanos del fuero militar, la impunidad persiste en México debido a prácticas de las FF.AA como alterar evidencias y criminalizar las víctimas.

En Brasil, la actuación de los militares en la seguridad pública, igualmente acusados de violaciones a los derechos humanos y muertes de civiles, suele tener excepción legal. Pocos meses antes de la intervención federal de 2018 en Rio de Janeiro, una ley estableció fuero militar para los crímenes contra la vida cometidos por personal militar en operaciones de paz, garantía de la ley y el orden u otras asignadas por la Presidencia de la República (Barbosa, 2018).

Consideraciones finales

El artículo aporta tres principales contribuciones. Primero, se propone un marco conceptual a la militarización de la política democrática en América Latina, que va más allá de la militarización de la seguridad pública. Segundo, se delinea el proceso en tres casos, evidenciando que ha sido progresivo bajo la democracia. Por último, se presenta un modelo para explicar las causas por las que Brasil, Colombia y México han concedido espacios crecientes a las FF.AA. en la política de sus regímenes democráticos.

La presencia de al menos cinco factores destacados en la comparación de casos ha sido suficiente para que los gobiernos civiles llamaran a los militares a actuar en áreas diversas de políticas y les ofrecieran prebendas conforme les cedían más poderes. Una vez iniciada la militarización, hay poco espacio para revertirla, pues los gobiernos no han establecido mecanismos institucionales para reinstalar la plena obediencia militar al poder civil. En consecuencia, los problemas para la calidad de la democracia han aparecido: incremento de violaciones a los derechos humanos y homicidios cometidos por miembros de las FF.AA., opacidad y discrecionalidad en las actividades que realizan e influencia en la toma de decisiones. La participación creciente en la elaboración y ejecución de políticas ha convertido a los militares en jugadores con poder de veto. Ello ha posibilitado que no solo defiendan sus intereses corporativos, sino que les brinda protección - y hasta impunidad - cuando incurren en acciones ilícitas.

Todo lo apuntado no representa un regreso al pasado autoritario, ya que las FF.AA. más atienden a los llamados civiles para actuar que lo hacen por iniciativa

propia, ni un riesgo inminente de golpe militar al estilo clásico en América Latina, pero solo el hecho de que la posibilidad de golpe haya reaparecido en el debate político de Brasil y Colombia ya indica el deterioro que el poder revitalizado de las FF.AA. genera para la calidad democrática.

Referencias bibliográficas

Acacio, Igor; Passos, Anaís M.; y Pion-Berlin, David. 2022. "Military responses to the COVID-19 pandemic crisis in Latin America: military presence, autonomy, and human rights violations". *Armed Forces & Society*, p. 1-23.

Alves, Samuel. 2006. *Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo: Editora da UNESP.

Amnistía Internacional. 2021. *Informe Colombia 2020/21*. Recuperado de: <https://www.amnesty.org/es/location/americas/south-america/colombia/report-colombia/>.

Amorim Neto, Octavio y Acácio, Igor. 2020. "De volta ao centro da arena: causas e consequências do papel político dos militares sob Bolsonaro". *Journal of Democracy em Português*, v. 9, n. 2, p. 1-29.

Ángulo7. 2021. "Corredor del Istmo será propiedad de Marina y cuatro estados del sur". *Ángulo7*, 19 de marzo de 2021. Recuperado de: <https://www.angulo7.com.mx/2021/03/19/corredor-del-istmo-sera-propiedad-de-marina-y-cuatro-estados-del-sur/>.

Aristegui Noticias. 2020. "Empresa de las Fuerzas Armadas operará Tren Maya, Santa Lucía y aeropuertos del sureste: AMLO". *Aristegui Noticias*, 20 de noviembre de 2020. Recuperado de: <https://aristeguinoticias.com/2012/mexico/empresa-de-las-fuerzas-armadas-operara-tren-maya-santa-lucia-y-aeropuertos-del-sureste-amlo/>.

Badaró, Máximo. 2013. *Historias del Ejército argentino*. Buenos Aires: Edhasa.

- Barbosa, Bernardo. 2018. "Decreto sobre Rio vai além da Constituição e exige 'natureza militar' a interventor". *UOL*, 16 de febrero de 2018. Recuperado de: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/02/16/decreto-da-natureza-militar-a-interventor-e-o-submete-as-forcas-armadas.htm>.
- Battaglino, Jorge. 2013. "La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político". *Revista SAAP*, v. 7, n. 2, p. 265-273.
- Beltrán del Río, Pascal. 2021. "Militarización y corrupción". *Excelsior*. Recuperado de: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/pascal-beltran-del-rio/militarizacion-y-corrupcion/1451857>.
- Borrero, Armando. 2017. "La Fuerza Publica en el posconflicto: ¿cuáles serán sus misiones?". *Razón Pública*, 5 de julio de 2019. Recuperado de: <https://razonpublica.com/la-fuerza-publica-en-el-posconflicto-cuales-seran-sus-misiones/>.
- Botelho, João Carlos Amoroso. 2014. "O passado não ficou para trás". *O Popular*, 29 de mayo de 2014. Recuperado de: <https://www.opopular.com.br/noticias/opiniao/opinião-1.146393/o-passado-não-ficou-para-trás-1.559658>.
- Calderón, Emilse Eliana. 2019. Argentina ¿bastión regional de la separación entre Seguridad y Defensa? La lucha contra el narcotráfico en la frontera norte. *Revista Científica General José María Córdova*, v. 17, n. 27, p. 483-501.
- Carvalho, Daniel. 2021. "Não vou decretar lockdown e meu Exército não vai obrigar o povo a ficar em casa, diz Bolsonaro". *Folha de S.Paulo*, 8 de marzo de 2021. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/nao-vou-decretar-lockdown-e-meu-exercito-nao-vai-obrigar-o-povo-a-ficar-em-casa-diz-bolsonaro.shtml>.
- Centro PRODH. 2018. *Perpetuar el fallido modelo de seguridad*. México (DF): Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos). 2022. *Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos*. Recuperado de: <https://appweb2.cndh.org.mx/SNA>.

- Dammert, Lucía. 2007. *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: Flacso Ecuador.
- Dávila, Andrés. 1998. *El juego del poder: historia, armas y votos*. Bogotá: CEREC.
- Della Coletta, Ricardo. 2021. "Defesa e comandantes reagem a fala de Aziz na CPI e dizem que Forças Armadas não aceitarão 'ataque leviano'". *Folha de S.Paulo*, 7 de julio de 2021. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/defesa-e-comandantes-reagem-a-fala-de-aziz-na-cpi-e-dizem-que-forcas-armadas-nao-aceitarao-ataque-leviano.shtml>.
- Derghougassian, Khatchik. 2011. "Hacia la ciudadanización de las Fuerzas Armadas". En: Moreyra, María Julia (comp.). *Política de defensa en América Latina*. Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, p. 1-22.
- Diamint, Rut. 2015. "A new militarism in Latin America". *Journal of Democracy*, v. 26, n. 4, p. 155-168.
- Diamint, Rut. 2008. "La historia sin fin. El control civil de los militares en la Argentina". *Nueva Sociedad*, n. 213, p. 95-111.
- Domingos Neto, Manuel. 2021. "Fileiras desconhecidas". En: Martins Filho, João Roberto (comp.). *Os militares e a crise brasileira*. São Paulo: Alameda, p. 17-30.
- Duzán, María Jimena. 2018. "Sin pudor". *Semana*, 15 de septiembre de 2018. Recuperado de: <https://www.semana.com/opinion/articulo/mario-montoya-no-aceptara-responsabilidad-en-falsos-positivos-por-maria-jimena-duzan/583188/>.
- El Tiempo. 2019. "La estrategia del Ejército para proteger parques naturales del país". *El Tiempo*, 12 de mayo de 2019. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/soldados-regulares-protegeran-el-medio-ambiente-360344>.

- El Espectador. 2021. "CIDH recomendó reformar decreto de "asistencia militar" en paro nacional 2021". *El Espectador*, 7 de julio de 2021. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/judicial/cidh-recomendo-reformar-decreto-de-asistencia-militar-en-paro-nacional-2021/>.
- Expansión. 2019. "El ejército combate desde las alturas el robo de combustible". *Expansión*, 5 de febrero de 2019. Recuperado de: <https://expansion.mx/nacional/2019/02/05/el-ejercito-combate-desde-las-alturas-el-robo-de-combustible>.
- Flores-Macías, Gustavo A. y Zarkin, Jessica. 2021. "The militarization of law enforcement: evidence from Latin America". *Perspectives on Politics*, v. 19, n. 2, p. 519-538.
- Forero, Mauricio. 2014. "La polémica lista de Inteligencia Militar". *Semana*, 10 de octubre de 2014. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-lista-de-periodistas-funcionarios-que-tenia-la-central-de-inteligencia-militar/407290-3/>.
- Gallo, Daniel. 2013. "Unidades mixtas de soldados y gendarmes patrullan el Norte". *La Nación*, 30 de septiembre de 2013. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/1624524-unidades-mixtas-de-soldados-y-gendarmes-patrullan-el-norte>.
- Gimate-Welsh, Adrián S. y Cáceres, Otto René. 2018. "Fuerzas armadas y sistemas policiales en el combate al crimen organizado, sustento jurídico y violación de derechos humanos. Casos de Argentina, Brasil, Chile y México". *Contextualizaciones Latinoamericanas*, v. 10, n. 19, p. 1-18.
- Herrera, Claudia. 2006. "El gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacán". *La Jornada*, 12 de diciembre de 2006. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2006/12/12/index.php?section=politica&article=014n1pol>.
- Herz, Monica y Rodrigues, Thiago. 2020. "Brasil e suas militarizações". *Revista Rosa*, n. 1, 27 de julio de 2020. Recuperado de: <http://revistarosa.com/1/brasil-e-suas-militarizacoes>.

- Isacson, Adam. 2009. "Enmendando el "pacto". El cambio en el equilibrio civil-militar en la Colombia de Álvaro Uribe". En: Agüero, Felipe y Fuentes, Claudio (comps.). *Influencias y resistencias, militares y poder en América Latina*. Santiago: FLACSO Chile y Editorial Catalonia.
- Instituto Sou da Paz. 2021. *Policialismo: novo fenômeno político brasileiro*. São Paulo: Instituto Sou da Paz.
- Lamounier, Bolívar. 2005. *Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium.
- Leal Buitrago, Francisco. 2015. "Posconflicto y fuerza pública". *El Espectador*, 21 de enero de 2015. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/posconflicto-y-fuerza-publica-articulo-539314>.
- Lizarazo, Nadia Soley. 2008. El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana 1985-1990. En: Vargas, Alejo (comp.). *El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana 1985-2006*. Bogotá: Editora UNAL.
- López, Ernesto y Sain, Marcelo. 2004. "Nuevas amenazas", dimensiones y perspectivas. *Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Marinho, Glaucia. 2018. "Na ONU, organizações denunciam violações cometidas durante intervenção federal no RJ". *Justiça Global*, 21 de septiembre de 2018. Recuperado de: <http://www.global.org.br/blog/na-onu-organizacoes-denunciam-violacoes-cometidas-durante-intervencao-federal-no-rj/>.
- Mindefensa. 2019. *Política de Defensa y Seguridad. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf.
- Nasi, Carlo. 2010. "Saboteadores de los procesos de paz en Colombia. Los actores y sus estrategias". En: Retberg, Angelika (comp.). *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, p. 97-128.

- Nozaki, William. 2021. *A militarização da administração pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder?*. Brasília: Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate).
- Páramo, Arturo. 2020. Sedena y Marina tomarán control de las aduanas. *Excelsior*, 18 de julio de 2020. Recuperado de: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/sedena-y-marina-tomaran-control-de-las-aduanas/1394651>.
- Penido, Ana y Mathias, Suzeley Kalil. 2021. "Pensando a educação de militares na democracia". En: Martins Filho, João Roberto (comp.). *Os militares e a crise brasileira*. São Paulo: Alameda, p. 219-230.
- Pion-Berlin, David y Acácio, Igor. 2021. "The return of Latin American military?". *Journal of Democracy*, v. 31, n. 4, p. 151-165.
- Pion-Berlin, David. 2008. "Militares y democracia en el nuevo siglo, cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente". *Nueva Sociedad*, n. 213, p. 50-63.
- Proyecto Tren Maya. 2021. Trazo Tren Maya. Recuperado de: <https://www.trenmaya.gob.mx/trazo/>.
- Semana. 2014. "El general Rey se alinea en filas de la oposición". *Semana*, 22 de abril de 2014. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/general-vinculado-escandalo-de-corrupcion-se-va-la-oposicion/384466-3/>.
- Semana. 2012. "Las circunstancias para la paz no están dadas": Santos". *Semana*, 11 de junio de 2012. Recuperado de: <https://www.semana.com/las-circunstancias-para-paz-no-estan-dadas-santos/259420-3/>.
- Santos, Eduardo Heleno de Jesus. 2021. "Controle civil? A ascensão de Bolsonaro e a encruzilhada do Brasil - militares, Forças Armadas e política". En: Martins Filho, João Roberto (comp.). *Os militares e a crise brasileira*. São Paulo: Alameda, p. 159-172.
- Skidmore, Thomas. 1988. "A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985". En: Stepan, Alfred (comp.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 27-81.

- Souza, Marcelo Pimentel Jorge de. 2021. "A palavra convence e o exemplo arrasta". En: Martins Filho, João Roberto (comp.). *Os militares e a crise brasileira*. São Paulo: Alameda, p. 125-142.
- Vargas Velásquez, Alejo. 2010. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Medellín: La Carreta Editores.
- Valente, Rubens; Fernandes, Talita; y Ballousier, Anna Virginia. 2018. "Na véspera de julgamento sobre Lula, comandante do Exército diz repudiar impunidade". *Folha de S.Paulo*, 3 de abril de 2018. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/04/na-vespera-de-julgamento-sobre-lula-comandante-do-exercito-diz-repudiar-impunidade.shtml>.
- Zavaleta, Alfredo. 2006. *La militarización de la seguridad pública en México, 1994-1998*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Zaverucha, Jorge. 2005. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Rio de Janeiro: Record.