

RELACIONES CIVIL-MILITARES EN LA REGIÓN SUDAMERICANA

REFLEXIONES DESDE BOLIVIA, BRASIL, CHILE,
COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

AUTORES:

JAIME BAEZA FREER
JULIANO CORTINHAS
MARÍA CRISTINA ESCUDERO
PABLO MONTENEGRO
SANDRA NAMIHAS
FABIÁN NOVAK
EDUARDO PASTRANA BUELVAS
DIEGO PÉREZ ENRÍQUEZ
ANTONIO JORGE RAMALHO
MILDRED ROONEY
DIEGO VERA

COORDINADORES:

SANDRA NAMIHAS
FABIÁN NOVAK

2022



**IDEI
PUCP**



**RELACIONES CIVIL-MILITARES EN LA REGIÓN SUDAMERICANA.
REFLEXIONES DESDE BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA,
ECUADOR Y PERÚ**



**IDEI
PUCP**



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

**RELACIONES CIVIL-MILITARES
EN LA REGIÓN SUDAMERICANA.
REFLEXIONES DESDE BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA,
ECUADOR Y PERÚ**

RED DE POLÍTICA DE SEGURIDAD

Jaime Baeza Freer
José Carlos Campero
Juliano Cortinhas
María Cristina Escudero Illanes
Sandra Namihas
Fabián Novak
Eduardo Pastrana Buelvas
Diego Pérez Enríquez
Antonio Jorge Ramalho
Mildred Rooney
Diego Vera

Coordinadores:
Sandra Namihas
Fabián Novak

2022

Relaciones civil-militares en la región sudamericana. Reflexiones desde Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú
Red de Política de Seguridad
Tiraje: 500 ejemplares

1ª ed. - Octubre de 2022

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-09012

ISBN N° 978-9972-671-94-4

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú
Email: idei@pucp.edu.pe
URL: www.pucp.edu.pe/idei
Telf: (51-1) 626-6170

© Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Calle Grimaldo del Solar 162, Of. N°1004
Lima 18 - Perú
Email: kasperu@kas.de
URL: <https://www.kas.de/es/web/peru>
www.facebook.com/kasenperu
Telf: (51-1) 501-4228

Autores (ID Orcid):

Jaime Baeza Freer (0000-0001-8383-9773)

José Carlos Campero (0000-0002-7448-6010)

Juliano Cortinhas (0000-0003-4529-6813)

María Cristina Escudero Illanes (0000-0002-4908-3500)

Sandra Namihás (0000-0002-0936-5132)

Fabián Novak (0000-0001-5125-1748)

Eduardo Pastrana Buelvas (0000-0002-0638-4821)

Diego Pérez Enríquez (0000-0002-7487-1429)

Antonio Jorge Ramalho (0000-0001-5168-1983)

Mildred Rooney Paredes (0000-0001-8149-8493)

Diego Vera (0000-0002-1954-3684)

Coordinadores:

Sandra Namihás, Pontificia Universidad Católica del Perú

Fabián Novak, Pontificia Universidad Católica del Perú

Diseño de carátula: Interactiva Studio

Distribución gratuita / Prohibida su venta

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción de este texto por cualquier medio, siempre y cuando se realice la referencia bibliográfica.

Todas las publicaciones del IDEI-PUCP pasan por revisión de árbitros pares.

Se terminó de imprimir en octubre de 2022 en:

Equis Equis S.A. - RUC: 20117355251

Jr. Inca 130, Lima 34

Impreso en el Perú – Printed in Peru

Índice

Presentación	9
Prólogo	11
Las relaciones cívico-militares en Colombia en la trayectoria de la pandemia. Un balance con contrastes	13
<i>Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera</i>	
Relaciones civil-militares y pandemia en Ecuador. Tensiones para la democracia, seguridad y política	55
<i>Diego Pérez Enríquez</i>	
Las relaciones político-militares en el Perú contemporáneo. Revisión de los factores domésticos y coyunturales en el periodo 2020-2022	99
<i>Mildred Rooney Paredes</i>	
Fuerzas Armadas semiautónomas en Chile. Pacto implícito civil-militar en los estados de excepción constitucional (2019-2022)	137
<i>Jaime Baeza Freer y María Cristina Escudero Illanes</i>	
Las relaciones político/civil-militares en Bolivia durante una coyuntura turbulenta (2020-2022)	167
<i>Pablo Montenegro</i>	
Sin rumbo. Fuerzas Armadas, democracia y defensa nacional en Brasil en el Siglo XXI	199
<i>Antonio Jorge Ramalho y Juliano Cortinhas</i>	
Factores y tendencias que vienen afectando las relaciones civil-militares en la región desde la crisis generada por la pandemia en 2020 Conclusiones y recomendaciones	239
<i>Fabián Novak y Sandra Namihás</i>	

Presentación

La Red de Política de Seguridad, iniciativa del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), tiene como objetivo investigar con carácter multidisciplinario los temas de seguridad y defensa, ampliar el conocimiento de estas temáticas, establecer los problemas o amenazas a la seguridad que son comunes a la región, plantear propuestas de políticas públicas y soluciones a los problemas identificados, y aunar esfuerzos para buscar una mayor cooperación entre los países participantes, con el fin de construir progresivamente una comunidad de seguridad.

Actualmente la Red está conformada por especialistas y profesores de la PUCP, como también por académicos de la Universidad de Brasilia, la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

En sus ocho años de existencia, ha desarrollado un conjunto de valiosas investigaciones, publicaciones y eventos públicos anuales, que han tenido una gran acogida por académicos y especialistas, pero también por investigadores y el público en general. Específicamente, la Red ha trabajado temas como el nuevo rol de las Fuerzas Armadas en la región, el tráfico ilícito de drogas como amenaza a la seguridad, la posibilidad de conformar una comunidad de seguridad entre nuestros países, la cooperación vecinal ante las distintas amenazas regionales, los retos que para la seguridad implica el nuevo orden internacional, las amenazas extra-regionales a la seguridad y, las implicancias para la seguridad de la presencia de China en la región.

En esta oportunidad, la red ha dedicado el presente volumen —el octavo de la serie— a analizar las relaciones civil-militares en la región sudamericana, con reflexiones desde Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Para tal efecto, el grupo de académicos que compone la Red consideró pertinente asumir un mismo esquema de trabajo que luego facilitara la labor de comparación entre sus diferentes realidades nacionales.

En este sentido, los estudios están destinados a responder a la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los factores y tendencias que vienen afectando las relaciones político/civil-militares en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú desde la crisis global y regional generada por el COVID-19 en 2020?

Para alcanzar dicho propósito, cada estudio aborda las siguientes temáticas específicas: afectaciones a la democracia (participación de los militares en la política, atribución de funciones de control del orden interno y desnaturalización de su misión, llamamientos para cumplir un rol arbitral), debilitamiento del control político (civil), problemas de corrupción, debilitamiento de la institucionalidad y de la profesionalización, ausencia de mecanismos multilaterales regionales de coordinación, surgimiento de movimientos o posturas anti FF.AA., y conclusiones y recomendaciones sobre cómo afrontar los problemas detectados.

Para tal efecto, este volumen reúne los estudios de Antonio Jorge Ramalho y Juliano Cortinhas (*Sin rumbo. Fuerzas Armadas, democracia y defensa nacional en Brasil en el Siglo XXI*), Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera (*Las relaciones cívico-militares en Colombia en la trayectoria de la pandemia. Un balance con contrastes*), Mildred Rooney Paredes (*Las relaciones político-militares en el Perú contemporáneo. Revisión de los factores domésticos y coyunturales en el periodo 2020-2022*), Jaime Baeza Freer y María Cristina Escudero Illanes (*Fuerzas Armadas semiautónomas en Chile. Pacto implícito civil-militar en los estados de excepción constitucional (2019-2022)*), Diego Pérez Enríquez (*Relaciones civil-militares y pandemia en Ecuador. Tensiones para la democracia, seguridad y política*) y Pablo Montenegro (*Las relaciones político/civil-militares en Bolivia durante una coyuntura turbulenta (2020-2022)*). A todos ellos se suman Sandra Namihas y Fabián Novak, quienes se encargan del capítulo final, conformado por las conclusiones generales y específicas de la obra.

El IDEI-PUCP y la KAS Perú esperan que este libro contribuya al debate académico y político, en la esperanza de promover la reflexión de los decisores de políticas públicas en materia de seguridad en nuestros respectivos países.

Miraflores, 1 de setiembre de 2022

Prólogo

En la Fundación Konrad Adenauer la política de seguridad forma parte de nuestro núcleo de trabajo. A lo largo del tiempo, hemos desarrollado diversas actividades que permiten entender las constantes evoluciones y cambios en los entornos políticos, así como el comportamiento y orientación de los diversos actores involucrados. Esto con la finalidad de promover la existencia de una arquitectura de seguridad sólida a nivel mundial que nos permita responder conjuntamente a los retos que enfrentamos en el mundo interdependiente de hoy.

En este contexto, como parte de nuestro trabajo en la región y específicamente desde el Perú, nos complace presentar este libro que tiene por objeto analizar las relaciones civil-militares en la región sudamericana pos COVID-19.

Este trabajo académico ha sido posible gracias a nuestra sólida y fructífera colaboración con el Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú a través de nuestra Red de Política de Seguridad, la cual en los últimos años ha generado prolíficamente diversos materiales de consulta y espacios de diálogo que han sido ampliamente valorados por tomadores de decisiones, la comunidad académica y la ciudadanía en general a nivel regional.

Agradecemos la dedicación de los autores, miembros de esta Red, así como a Sandra Namihas y Fabián Novak del IDEI-PUCP por el esfuerzo vertido en este octavo volumen de la serie cuyo formato permite al lector comparar las diferentes realidades nacionales expuestas respecto de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú y que, a manera de síntesis, tiene un capítulo final de conclusiones y recomendaciones que invita a la reflexión integral sobre los principales temas de preocupación descritos en el libro.

Desde la Fundación Konrad Adenauer en el Perú, esperamos que este material bibliográfico contribuya al necesario fortalecimiento de la comunidad de seguridad de la región.

Dr. Robert Helbig,
Representante de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú y Ecuador
Flor Pinares,
Coordinadora de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú

Las relaciones cívico-militares en Colombia en la trayectoria de la pandemia.

Un balance con contrastes

Eduardo Pastrana Buelvas*
Diego Vera**

1. Introducción

El escenario pandémico, con la propagación mundial del COVID-19 y las medidas excepcionales que adoptaron numerosos gobiernos para protegerse y mitigar la transmisión del virus, trajo consigo reacciones ciudadanas adversas y masivas en muchos casos, y en otros, agudizó los conflictos políticos y socioeconómicos previos, generando factores de inestabilidad para los Estados. Como acontece en numerosas crisis que desbordan a los mecanismos institucionales y políticas convencionales, las Fuerzas Militares (FF.MM.) se convirtieron en el eje de las discusiones públicas en las democracias, ya sea para invocar su intervención limitada en apoyo al sistema sanitario y su contribución al control de los desórdenes internos, o bien para rechazar su asistencia doméstica por los riesgos que representa para la población civil y las libertades constitucionales por su predisposición como cuerpo preparado para el combate y su potencial uso represivo y con uso excesivo de la fuerza por parte de los gobiernos cuestionados. En América Latina se fueron advirtiendo significativas tensiones cívico-militares a medida que cobraban vida los estados de excepción y de emergencia sanitaria, y que se entremezclaban las molestias ciudadanas por las medidas de confinamiento, suspensión de actividades económicas y restricción de la movilidad, con las quejas en aumento por asuntos endógenos a estos países, tales como la corrupción gubernamental, la desigualdad económica, la pobreza y la falta de oportunidades.

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig-Alemania. Asesor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS) y miembro del Comité Académico de Honor de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
ID orcid: 0000-0002-0638-4821

** Profesor asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Politólogo de la misma Universidad y MA en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá).
ID orcid: 0000-0002-1954-3684

Colombia no fue ajena a esta nueva realidad, a pesar de que histórica y regionalmente se le conoce por su estabilidad y continuidad institucional democrática y por la sujeción de las FF.MM. al poder civil. Las FF.MM. colombianas en general se han visto fortalecidas en doctrina, organización, profesionalización por especialidades y capacitación en derechos humanos (DD.HH.), y mantienen el apego a las funciones que les otorga la Constitución, aunque siguen cumpliendo un papel central doméstico en el combate a grupos armados ilegales y narcotraficantes por la naturaleza irregular y prolongación del conflicto interno, que no culminó con la desmovilización de las FARC.

En este capítulo, se pretende analizar cuáles son los factores que vienen afectando las relaciones cívico-militares en Colombia desde la crisis global y regional generada por el COVID-19 entre 2020 y 2022.

Se desarrollarán para este ejercicio, enfatizando ese periodo, los siguientes objetivos: 1) Una observación de las posibles afectaciones a la democracia por la participación de los militares en política, por los roles internos que les atribuyeron y por los llamados de dirigentes políticos para su involucramiento doméstico, 2) un diagnóstico del estado del control político-civil de las FF.MM., con antecedentes, 3) una revisión de los problemas de corrupción y hechos violatorios en las FF.MM., 4) un balance de la institucionalidad y profesionalización de las FF.MM., 5) la incidencia de mecanismos multilaterales y regionales para orientar a las FF.MM., y 6) el surgimiento de posturas ciudadanas y movimientos que rechazan a las FF.MM. Finalmente, se proponen unas conclusiones y recomendaciones generales.

2. Posibles afectaciones a la democracia

a) Participación de los militares en la política

En Colombia, la participación política de los militares ha sido más bien reducida, por lo menos directamente. En ejercicio activo no tienen derecho al voto desde 1932 y se piensan institucionalmente como cuerpo no deliberante políticamente, subordinado a la Constitución y al control civil del Ejecutivo. Aunque ha habido intentos en el Congreso que buscan darles el derecho al voto, modificando el artículo 219 de la Constitución, no han prosperado. En julio de 2013 se radicó uno por parte de cuatro ponentes del partido Liberal (Camelo, Salamanca, Sandoval y Velásquez), pero fue retirado después del primer debate el 12 de noviembre de ese mismo año (Congreso Visible, s.f.). En su momento, el senador Armando Benedetti (partido de la U) impulsó uno antes de la reelección presidencial de Juan Manuel Santos en 2014 y el senador Roy Barreras (partido de la U) impulsó otro antes del Plebiscito de 2016, pero ambos se hundieron (Melo, 7 de mayo de 2018). Recientemente, el partido de afiliación cristiano-evangélica, Colombia Justa Libres, ha intentado en dos ocasiones, 2020 y 2021, a través del

senador Edgar Palacio, impulsar una iniciativa similar, pero la primera vez ya había fracasado, incluso con el rechazo del propio ministro de Defensa en aquel año, el conservador Carlos Holmes Trujillo. El ministro consideraba que ello podría erosionar gravemente la cohesión de las FF.MM. e involucrarlas en campañas electorales (Cárdenas y Colprensa, 23 de marzo de 2021).

Tampoco ha habido gobiernos recientes que hayan optado por entregar el control de los ministerios a militares activos o en retiro. Ahora bien, examinando otros medios, no es posible generalizar la tendencia, pero algunos militares retirados han encontrado ventanas de oportunidad de participación política a través de 3 mecanismos legales: a) el derecho al voto, b) la participación como candidatos a cargos de elección popular, y c) las manifestaciones de opinión pública y actividades políticas académicas o deliberativas de grupos de interés. El uso de estas tres vías difícilmente puede juzgarse en términos de una afectación directa a la democracia colombiana.

No se pretende aquí, pero valdría la pena estudiar el voto de los retirados en función de los partidos o propuestas por las que más votan, siendo los derechos de los veteranos y los cuestionamientos al Acuerdo de Paz entre el gobierno de Santos y las FARC dos asuntos notorios. En cuanto a la participación electoral, varios retirados han aspirado a la presidencia, aunque no han triunfado. En la baraja de candidatos presidenciales de 2021 se hallaba el coronel retirado Carlos Alfonso Velásquez, por el Movimiento Concordia Nacional, pero no llegó a quedar en el tarjetón de 2022. Una candidata, Ingrid Betancourt, tenía como fórmula vicepresidencial al coronel retirado José Luis Esparza, pero ambas figuras permanecían muy rezagadas en las encuestas de opinión. En cuanto al Congreso, los retirados han participado de las filas de varios partidos políticos, siendo notoria su presencia dentro o alrededor del Centro Democrático, partido del presidente Iván Duque. Para las elecciones de 2022 del Legislativo, se lanzaron 36 miembros retirados de la Fuerza Pública por varios movimientos, aspirando al Senado de la República y la Cámara de Representantes, un número relativamente reducido para la cantidad de escaños disponibles (108 Senado, 187 Cámara) y candidatos en contienda (2.801).

En cuanto a los grupos de interés, existe la Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro (ACORE), fundada en 1960 y cuyo objetivo es: “Congregar a los oficiales de la reserva activa de las Fuerzas Militares en una asociación que coadyuve a mejorar su calidad de vida y la de sus familias, proveyéndoles bienestar material y moral, con énfasis en la defensa de sus derechos [...]” (ACORE, s.f.). Han sido especialmente escépticos del sistema transicional de la Justicia Especial para la Paz (JEP) y el Acuerdo con las FARC, pero no se pudo evidenciar una conducta ilegal o antidemocrática de su parte. Ideológicamente tienden a estar más cerca del Centro Democrático, pero actúan independientemente. No obstante,

frente a ellos surgió otra asociación, la de “Veteranos por Colombia”, en 2020, quienes esgrimen los temas de paz y reconciliación en Colombia como parte de sus intereses e incluso optaron por apoyar al candidato del Pacto Histórico, Gustavo Petro, en claro antagonismo a Duque y ACORE.

Finalmente, hay un cuarto canal de incidencia política de las FF.MM. que debería analizarse más y es el del activismo directo o indirecto de los funcionarios activos a través de las redes sociales. Allí hay una línea borrosa entre el hecho de compartir una opinión personal a otros usuarios y la participación política indebida e intencional, que está prohibida. En 2014 hubo un incidente con el capitán Jorge Enrique Orduz, quien fue retirado de su cargo y donde los entes de control recalcaron que los militares son libres de expresar en las redes sus opiniones siempre y cuando no tengan tinte político o proselitista. Institucionalmente, el gobierno Duque ha realizado capacitaciones con el fin de que las FF.MM. hagan un uso responsable de estas tecnologías, usándolas para facilitar su comunicación con los ciudadanos mediante la “Fuerza de Tarea Digital” y la “Urna de Cristal”. La primera es un cuerpo de especialistas en comunicación digital para el gobierno. La segunda es una plataforma multicanal que pretende aplicar los principios de transparencia en la gestión y participación ciudadana, pero no conducir a las FF.MM. a una politización ni usarlas como agentes politizadores de la ciudadanía.

b) Atribución de funciones de control del orden interno

Las FF.MM. de Colombia tienen una trayectoria relativamente larga en materia de funciones domésticas en aras del mantenimiento del orden público interno y la recuperación, mantenimiento y consolidación del control territorial, particularmente por las debilidades de la presencia integral de las instituciones estatales en áreas periféricas y poco desarrolladas y fenómenos cruzados como el conflicto armado y el narcotráfico. Es decir, la situación de seguridad interior de Colombia aún no es normal en la perspectiva de la diferencia clara que debería haber entre defensa y seguridad pública.

En el marco de la construcción del posconflicto y la contribución a la construcción de Estado, han asumido tareas no convencionales de apoyo al desarrollo económico y a la expansión de la infraestructura, la promoción de la reconciliación nacional, la protección ambiental y la gestión de riesgos y desastres naturales, pero no son estrictamente funciones asociadas al control territorial de su parte sino a la participación en actividades de acción integral junto con otras entidades del Estado. Es decir, son roles que no pretenden incidir negativamente en coartar las dinámicas e instituciones democráticas y de mercado, sino acompañarlas hasta que sean plenamente estables. La Doctrina de Acción Integral en Colombia no es nueva, pero se ha reforzado con el fin de aumentar la coordinación entre agencias civiles y militares, y entre agencias del Estado,

para proteger a la población y sus recursos, y al mismo tiempo, contribuir a resolver sus necesidades básicas y al desarrollo de sus capacidades, dentro de un enfoque holístico de tratamiento a las amenazas internas (Castillo y Niño, 2016, p. 141).

Ahora bien, a las FFMM. se les ha obligado históricamente a asumir la seguridad interna con la Policía, con respaldo doctrinal y de recursos por parte de EE.UU. para tareas domésticas en cuanto a las ofensivas contra el narcotráfico y los grupos insurgentes. Se ha argumentado que ello ha tenido efectos democráticamente adversos, como la indefinición entre algunas funciones policiales y militares, una alta autonomía militar para manejar la política de seguridad y defensa y el desdén relativo de los civiles por estas agendas (Andrade, 2012, p. 162). No obstante, los dos últimos factores han venido cambiando a medida que se robustece la normatividad operacional y el monitoreo de los entes de control y organismos internacionales (CIDH, Corte Penal Internacional) y se incrementa el interés académico, mediático y político por el desempeño de las FFMM. y la Policía Nacional, máxime con el avance de las tecnologías de la información y la comunicación y el impacto creciente de las redes sociales.

El conflicto propició que el Ejército asumiera roles policiales, elevando los logros operacionales, pero aumentando los riesgos operativos tanto para el propio personal como para los civiles, enfatizando el combate a las FARC, ELN y autodefensas dentro del Plan Colombia, el Plan Patriota, el Plan de Guerra de la Consolidación, entre otros (Mejía Rosas et al., 2020, pp. 141-142). La identificación y neutralización de amenazas internas relacionadas financieramente con esos actores, como narcotráfico, secuestro, extorsión o extracción ilegal de minerales, se han esgrimido para mantener a las FFMM. activas en funciones internas para el país (p. 145). El apoyo doctrinal y financiero de EE.UU. vía Plan Colombia, primero como instrumento antinarcóticos y luego anti-insurgente, ha reforzado esta lógica, que se ha compartido con numerosos países de la región (p. 137). Aunque tienen sus propias misiones y jurisdicciones, Ejército, Armada y Fuerza Aérea han contribuido en operaciones conjuntas domésticas tanto contra los grupos armados ilegales como contra el narcotráfico, y también se han desplegado en actividades de Acción Integral.

Los roles internos asociados a la ofensiva contra la insurgencia y los cultivos ilegales (coca, amapola), dadas las características irregulares del conflicto armado y la participación directa o indirecta de los civiles en ambas dinámicas, han sido fuente de controversia frecuente. Juan Manuel Santos manejó dos enfoques parcialmente diferentes para los roles domésticos de las FFMM. entre sus dos mandatos. En el primero (2010-2014), enfatizó el combate militar y policial a la guerrilla y el narcotráfico, identificando a las bandas criminales o reductos de las autodefensas desmovilizadas, como amenazas internas. En su

segundo mandato (2014-2018), apostó por una política de paz con los grupos guerrilleros, usando como pivote el Acuerdo con las FARC de 2016, sin dejar las ofensivas contra el narcotráfico, pero apostando más por la sustitución voluntaria de cultivos y los programas sociales, reestructurando las FF.MM., elevando sus restricciones operacionales, conduciéndolas a planear más sus operaciones con la Policía y dándoles el rol de contribuir a proteger los desmovilizados de FARC (Sierra et al., 2020, pp. 243 y 245).

Por su parte, Iván Duque resecuritiza el conflicto armado, enfatiza la erradicación forzosa con fuerte involucramiento militar, aunque con complementos sociales, resalta el control territorial (militar en varias áreas) en aras de la legalidad y el emprendimiento y refuerza la presencia y operaciones militares en zonas de disidencias de FARC, de influencia del ELN y de cultivos y minería ilegales, introduciendo el concepto de los recursos naturales como activo estratégico para propiciar los roles ambientales de las FF.MM. También se vio obligado a usar las FF.MM. para encarar la coyuntura pandémica.

Un rol polémico para las FF.MM. se suscitó antes de la llegada de la pandemia al país, pero se intensificó durante ella. Múltiples sectores de oposición, inconformes con el gobierno Duque por sus objeciones al Acuerdo de Paz con las FARC de 2016 y sus políticas económicas, se agolparon en las calles desde el inicio del año 2019. Fue una ola que creció hasta convertirse en lo que denominaron el “Paro Nacional”, que se consumó el 21 de noviembre de 2019, pero tuvo una suspensión abrupta por un tiempo debido a la crisis epidemiológica, llegando hasta el 21 de febrero de 2020. El deterioro del orden público, incitó a algunos alcaldes a declarar toque de queda o prohibición de consumo de alcohol. En el caso del Ejecutivo, se ordenó previamente el acuartelamiento de primer grado de las FF.MM. y el despliegue de soldados en Bogotá, por solicitud de la autoridad local (alcalde Enrique Peñalosa), para acompañar patrullajes de la Policía, insistiendo en que no era una militarización de la ciudad, si bien fue una decisión con elevado rechazo por parte de dirigentes políticos y ciudadanos (Portafolio, 19 de noviembre de 2019). Se incluyó asimismo el cierre de los pasos fronterizos de Colombia con Venezuela, Brasil, Ecuador y Perú, señalando la previa expulsión de ciudadanos venezolanos, presuntamente incitando a actos vandálicos.

A pesar de esas medidas, las movilizaciones fueron violentas en varias ciudades, de modo que solamente en Bogotá, se calculaban daños por 40.000 millones de pesos (10 millones y medio de dólares aprox.) contra el patrimonio público y privado de la ciudad (Semana, 26 de noviembre de 2019). No hubo evidencias de intervención armada de las FF.MM., pero sí denuncias sobre uso desmedido de la fuerza por parte de la Policía, en medio de una invitación de Duque al diálogo nacional, que finalmente no prosperó. Las aguas parecieron apaciguar-

se un poco con la posesión de nuevos alcaldes y gobernadores a principios de 2020 (Claudia López en Bogotá), pero no lograron conjurar el malestar social, y en el caso de algunos de ellos, como figuras independientes o de oposición al gobierno, tendieron a elevar las dificultades de comunicación y coordinación con la Policía y el propio gobierno Nacional, acusándose mutuamente de la incapacidad para manejar la crisis social.

El 28 de abril de 2021 se declaró un nuevo llamado al Paro Nacional por parte de numerosas organizaciones de la sociedad civil. La pandemia no fue la causa directa sino el catalizador. El costo, cobertura y calidad de la educación, especialmente superior, el despliegue de la Policía al contener los disturbios y las denuncias de abuso de la fuerza, el aumento en los indicadores de violencia contra la mujer durante la pandemia y el rechazo popular a intentos de reforma tributaria y a la salud por parte del gobierno Duque, hicieron parte de las consignas en las movilizaciones (Montaño Rozo, 29 de diciembre de 2021). A estas dinámicas se fueron añadiendo numerosas exigencias, reclamando además la eliminación del Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía (ESMAD) y propagando acciones de resistencia cada vez más agresivas, incluyendo bloqueos de vías principales, ataques a estaciones y personal de la Policía y destrucción de infraestructura y vehículos de transporte públicos, sedes bancarias y establecimientos comerciales. El gobierno calculaba que, en 3 meses del segundo paro, las pérdidas económicas producto de los bloqueos ascendían a unos 2.800 millones de dólares y los costos por ataques a la infraestructura y buses, solamente al sistema Transmilenio en Bogotá, sin contar los de otras ciudades, ascendía a unos 5,5 millones de dólares, además del fallecimiento de 45 civiles y el saldo de 1.108 personas heridas a nivel nacional, con numerosas denuncias de abuso policial (Velásquez, 11 de junio de 2021). Afectando a la Policía se documentaron 1.083 heridos, dos funcionarios muertos y 96 Centros de Atención Inmediata (CAI) destruidos, además de los daños a 3 distritos de policía, 10 estaciones, 2 oficinas, 1 comando, 2 edificios de especialidades, 475 vehículos, 1 escuela de formación, 1 dispensario de sanidad y 1 colegio para hijos de miembros de la institución (Infobae, 25 de mayo de 2021). El Ministerio de Salud expuso además que tras 45 días de aglomeraciones se evidenciaba un aumento del COVID-19 interactuando con un crecimiento más general por la reactivación económica, responsabilizando a las protestas de al menos el 50% de esa tendencia, algo que fue rechazado por miembros del autodenominado “Comité del Paro”.

En algunos puntos, se llegó a informar también de la penetración de estructuras urbanas del ELN en las protestas y hasta de la influencia de activistas digitales venezolanos y rusos. Como muestra, en el siguiente año, la Fiscalía realizó la captura del ciudadano ruso Sergei Vagin, acusado de financiar a grupos violentos para que cometieran actos vandálicos contra la Fuerza Pública, transfe-

rencia no consentida de activos, concierto para delinquir y acceso abusivo informático, quien además tendría vínculos con células urbanas del ELN, habría contribuido a reclutar venezolanos y personas de bajos recursos para engrosar las filas del paro y estaría relacionado con tráfico de material de guerra (Osorio, 1 de abril de 2022). Si bien, la embajada rusa en Colombia intentó desacreditar toda la investigación. Para enrarecer aún más el ambiente interno, se supo que el senador opositor Gustavo Bolívar envió dinero a la “Fundación Manos Limpias Indignados Colombia” para que financiara la “protección personal” de los manifestantes de las llamadas “Primeras Líneas”. Bolívar promovió colectas en una red social para que los usuarios aportaran sumas de dinero con el fin de dotar de cascos, viseras, escudos y otros elementos a la “Primera Línea” en Bogotá, Cali y Medellín, para que pudieran enfrentarse a la Policía (Rodríguez, 14 de octubre de 2021).

La pérdida de control por parte de las autoridades civiles territoriales en medio de este frenesí, instrumentalizado por algunos líderes políticos de la oposición, condujo al presidente Duque a invocar una figura legal excepcional para volver a usar las FFMM., tratando de evitar demandas y cuestionamientos como los de 2019. Con el Decreto N° 575 del 28 de mayo de 2021, se ordenó a varios gobernadores y alcaldes recuperar el orden público y el despliegue de FFMM. para apoyar esta labor, conocido como “asistencia militar”, reglamentada anteriormente en la Ley N° 1801 de 2016 por hechos que representen grave alteración de la seguridad y la convivencia (Semana, 29 de mayo de 2021). Las FFMM. fueron dispuestas para apoyar a las autoridades territoriales y la Policía para dismantelar y evitar bloqueos en las vías críticas, garantizar la circulación del transporte médico y de mercancías y evitar actos violentos contra la población, la Fuerza Pública y los bienes públicos y privados. El artículo 170 de la Ley N° 1801 señala que los propios gobernadores y alcaldes pueden solicitar al presidente esa asistencia militar y que deberá regirse por protocolos y normas estrictos en coordinación con el comandante de la Policía de cada jurisdicción (Congreso de Colombia, 29 de julio de 2016). En respuesta al decreto, unos 900 miembros del Ejército Nacional procedieron a levantar los bloqueos de vías principales en Cali, Jamundí, Candelaria y Yumbo, en el Valle del Cauca, junto a las autoridades civiles, si bien reconocieron que desde inicios de mayo ya venían contribuyendo a dismantelar los bloqueos y limpiar las vías de escombros, totalizando 225 puntos intervenidos y ninguna evidencia de abuso de autoridad (Infobae, 1 de junio de 2021).

En relación con este decreto de excepción, si bien colaboró con la reducción de la parálisis económica y de movilidad del país, fue suspendido inicialmente por orden del Consejo de Estado, respondiendo a una tutela de ciudadanos de Cali que defendieron su derecho a la protesta, pero aclarando que aún estaba estudiando la legalidad del decreto (El Espectador, 24 de julio de 2021). El

gobierno procedió a impugnar la decisión argumentando que se trataba de orientaciones para los gobernantes locales y que a las FFMM. les corresponde proteger el orden constitucional ante hechos tan graves contra la seguridad. Casi cinco meses después, sería el propio Consejo de Estado, en segunda instancia, quien revocaría su sentencia inicial contra el decreto presidencial, señalando que no pudo observarse ninguna conducta (militar) de la que pudiera inferirse la afectación a los derechos fundamentales de los demandantes (Infobae, 19 de noviembre de 2021).

Ahora bien, el tema de los abusos policiales siguió otro curso, donde los activistas combinaron demandas nacionales e internacionales (en la CIDH) con redes transnacionales de diplomacia paralela, llegando a solicitarle al Congreso y Casa Blanca que cesaran los recursos de cooperación destinados a la Policía colombiana. Aunque legisladores estadounidenses habían impuesto inicialmente unos condicionamientos a la ayuda anual a Colombia por estas denuncias, el presidente Joe Biden firmó la ley y eliminó aspectos como la restricción a la asistencia al ESMAD, la retención de fondos para la lucha antinarcóticos y la reducción de la financiación al componente militar, destinando finalmente 471 millones de dólares para 2022 (Portafolio, 16 de marzo de 2022). Podría considerarse que el gobierno mitigó parcialmente la crisis gracias a la imputación del delito de homicidio a tres policías por parte de la Fiscalía, las indagaciones en curso, reconociendo 57 fallecidos en las jornadas de protesta y la sanción presidencial a dos leyes (Nº 2179 de diciembre de 2021 y Nº 2196 de enero de 2022) para mejorar la profesionalización y capacitación del personal policial en derechos humanos, incluyendo la creación del Estatuto Disciplinario Policial para ajustar los procedimientos y sanciones a policías.

Al final, no hubo arreglo entre el Comité del Paro y el gobierno, y aunque algunas de las “primeras líneas” continuaron sus acciones disruptivas, el fenómeno fue desescalando considerablemente hacia finales de 2021 por al menos 4 factores: a) el desgaste de las protestas para mantener el apoyo público, b) el cambio temporal de estrategia de muchos de los líderes del Paro, optando por promover un paquete de reformas legislativas a través de congresistas afines, aunque varias de ellas se hundieron en el Congreso (p.ej., el desmonte del ESMAD o pasar la Policía del Ministerio de Defensa a la autoridad de otro ministerio), c) la coordinación entre autoridades locales, gobierno central y Fuerza Pública para evitar la obstrucción de infraestructuras críticas, dado que manifestantes llegaron a tratar de tomarse, sin éxito, tanto el principal puerto del país (Buenaventura) como el aeropuerto de la capital (El Dorado), y d) la alta capacidad de cooptación del movimiento “Pacto Histórico” del candidato presidencial Gustavo Petro, quienes acompañaron las protestas, para conducir a muchos de los activistas a pasar a una estrategia de respaldo electoral, logrando convertirse en el movimiento con más escaños en el Senado en los comicios de marzo de 2022

y posicionar a Petro de cara a las elecciones presidenciales de mayo de 2022. De hecho, el senador Bolívar, integrante de ese movimiento, pidió a los manifestantes que no retomaran las protestas en vísperas de elecciones para no afectar el respaldo de la opinión pública a sus candidatos.

c) Solicitudes de intervención militar por parte de dirigentes

En Colombia ha habido turbulencias políticas y sociales prácticamente durante todo el mandato de Iván Duque, pero no de la magnitud que se ha visto en otros países de la región, donde la pandemia agravó los conflictos entre partidos y entre poderes públicos, tentando a los militares a intervenir ante la parálisis de institucionalidad y la ausencia de gobernabilidad. Más bien, en Colombia las solicitudes de actuación interna de las FF.MM. por parte de algunas autoridades han tenido que ver con el desbordamiento de las manifestaciones de protesta, como ya se ilustró, con las dificultades del personal sanitario para enfrentar la pandemia, como se expondrá más adelante, y con las dinámicas cambiantes del conflicto armado interno, cruzadas con fenómenos como el narcotráfico. Esa solicitud ha creado tensiones entre los propios mandatarios y dentro de la opinión pública.

Como muestra de las divisiones, la gobernadora del Valle del Cauca, Clara Luz Roldán, solicitó en 2021 la militarización de Cali, ciudad epicentro de los disturbios. Entretanto, el alcalde de Cali, Jorge Iván Ospina, rechazó permanentemente la medida, cuestionó el decreto de asistencia militar y prefirió buscar acercamientos directos con los líderes de los manifestantes. Por otro lado, el Gobernador de Cundinamarca Nicolás García Bustos, anteriormente pidió la intervención militar para obligar a los ciudadanos a respetar las medidas de confinamiento sanitario, y luego, respaldó la asistencia militar para los municipios de Facatativá y Madrid, en su jurisdicción, fuertemente vandalizados por activistas. Pero paralelamente, el gobernador del Caquetá, Arnulfo Gasca Trujillo, el gobernador del Departamento del Huila, Luis Enrique Dussán y el alcalde de Neiva, su capital, Gorky Muñoz, rechazaron esa medida argumentando que preferían el diálogo con los sectores inconformes. Por su parte, el gobernador de Caldas, Luis Carlos Velásquez, avaló la asistencia militar con énfasis en la intervención en Manizales y Chinchiná.

Una ambivalencia importante se ha percibido con la alcaldesa de Bogotá, Claudia López, quien ha sido crítica de la militarización y del papel del ESMAD, pero que se ha visto obligada a contar con la colaboración estrecha de la Policía y las FF.MM. para responder a la destrucción de la infraestructura pública en las manifestaciones y a las amenazas a la seguridad producto de bandas delincuenciales y estructuras urbanas de guerrillas. En particular, en 2021 pidió apoyo al Ejército Nacional para proteger las estaciones de Policía frente al vandalismo, pero sin militarizar la ciudad. Posteriormente, en 2022, después

de dos atentados terroristas atribuidos a disidencias de las FARC, uno de los cuales dejó 2 menores de edad muertos y 39 personas heridas, la alcaldesa solicitó no solamente refuerzo policial, sino además acciones de inteligencia militar contra las FARC y refuerzos militares y policiales en todas las entradas y salidas de Bogotá, especialmente en el sur de la ciudad (Fonseca, 29 de marzo de 2022).

Estos ejemplos y otros, como las exigencias de elevar la protección a poblaciones, líderes sociales y desmovilizados de las FARC, también reflejan opiniones divididas frente a las intervenciones de las FF.MM., conducentes a críticas porque no logran neutralizar esos fenómenos, exigiendo más acciones, o bien porque estiman que su presencia aumenta la violencia armada en los territorios. En últimas, se nota un país fracturado en cuanto a su concepción de la seguridad y el rol de las FF.MM.

3. Estado del control civil de las FF.MM.

Las FF.MM. colombianas tienen una larga trayectoria de sujeción al poder civil y que las diferencia de las Fuerzas Armadas de varios de los países de la región. La excepción para Colombia en el siglo XX fue el periodo 1953-1957, bajo la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla y como solución temporal a la violencia bipartidista conservadora-liberal. Incluso, contó con amplio apoyo multisectorial, incluyendo varios expresidentes, las propias Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, el directorio nacional Conservador y representantes de ambos partidos políticos (Presidencia de la República del Colombia, s.f.). Más aún, fue una dictadura atípica porque los militares “se encontraron con el poder político” en lugar de buscarlo o tomarlo y donde los civiles tuvieron un papel decisivo en la transición de régimen, en la elección del gabinete y en la refrendación institucional de la dictadura (León, 2010, p. 39). Se trató de un gobierno militar más parecido a una dictadura unipersonal, donde se promulgó el indulto y amnistía para detenidos políticos y alzados en armas, se impulsó el diálogo entre los partidos y la búsqueda de condiciones para realizar elecciones posteriores y hasta se concedió el derecho al voto a las mujeres (p. 40). Pero se evocan los lamentables hechos de junio de 1954, donde 13 estudiantes universitarios murieron y centenares más quedaron heridos en medio de las protestas, que fueron bloqueadas y respondidas con disparos por parte del Batallón Colombia, contingente que tenía trayectoria de combate en la guerra de Corea y no estaba capacitado para controlar disturbios (Villar, 7 de junio de 2019). Antes de Rojas las FF.MM. fueron instrumentalizadas en la confrontación liberal-conservadora, pero con la difusión hemisférica de la narrativa anticomunista de la guerra Fría abrazaron una doctrina e identidad que conectaba al enemigo externo (comunismo) con los disidentes liberales domésticos, los movimientos guerrilleros y otras formas de resistencia (Nieto, 2004, pp. 4 y 8).

Posteriormente, los dos partidos retomarían el poder bajo la figura del Frente Nacional (1958–1974). El nuevo régimen político, de alternancia bipartidista, fue refrendado en octubre de 1957 por el primer plebiscito de la república, obteniendo 4.169.294 de votos a favor, 206.654 en contra y 20.738 en blanco (Constaín, 2 de octubre de 2016). Aunque una fracción de las FF.MM. intentó devolverle el poder a Rojas, la junta militar transitoria convocó al mecanismo y la rotunda mayoría de las FF.MM. respaldó la elección popular de Lleras como mandatario en 1958. Lleras (9 de mayo de 1958) exaltó las siguientes consideraciones de doctrina militar:

- El soldado es motivado por el servicio a la patria y no por el salario u otros estímulos.
- Tiene una educación basada en la disciplina estricta, la obediencia y la capacitación para encarar riesgos de muerte.
- Debe actuar con rapidez, unidad, decisión inmediata y sin discutir las órdenes.
- Cada uno de sus cuerpos tiene una misión, un cometido, una capacidad y un oficio diferente.
- Las fuerzas armadas no deben hacer política porque se quebranta su unidad.
- Tienen el encargo de defender con las armas los intereses comunes del pueblo.
- Tienen un fuero especial, licencias prohibidas a los particulares y mecanismos propios de juzgamiento.
- Representan a toda la nación frente a enemigos exteriores.
- No deben inmiscuirse en conflictos entre civiles.
- No deben representar a ni afiliarse con ningún partido político.
- Los partidos y dirigentes políticos no deben decidir cómo se deben manejar las fuerzas armadas en materia de su función técnica, su disciplina, sus reglamentos y su personal.

Estos principios se identificaron posteriormente como la “doctrina Lleras”, que se convirtió en el nuevo modelo de relaciones entre civiles y militares hasta 1990 (Leal, 1994, citado en Nieto, 2004, p. 13). Durante todo el Frente Nacional se consolidó el control político de las FF.MM. por parte de los dirigentes de ambos partidos. En particular, la figura del Estado de sitio les permitió mantener la tutela sobre los militares y al mismo tiempo contener el descontento social, si bien terminaron imponiendo la tarea del mantenimiento del orden público, que era función constitucional de la Policía, sobre las FF.MM. Se fortaleció la identidad de la institución, pero evidenció la baja responsabilidad de los políticos frente a las turbulencias de la sociedad colombiana y propició importantes fricciones entre militares y civiles, especialmente cuando a los brotes de protesta se les equiparó con dinámicas subversivas (Moreno, 2014,

p. 335). Esta subordinación al poder civil, hasta 1986, no fue tanto el producto de un proceso de profesionalización de las FF.MM., sino más bien, resultado de la estrategia de control hegemónico de las élites partidistas, recurriendo a las FF.MM. como instrumento represivo, con mayor notoriedad durante el mandato de Julio Cesar Turbay (1978-1982) (pp. 336 y 349).

La Constitución de 1991, aún vigente, modeló la misión de toda la Fuerza Pública (FF.MM. y Policía) para cumplir los fines del Estado, mantener el orden constitucional y proteger y garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos en el marco del Estado Social y de Derecho (Vásquez y Gil, 2017, p. 139). En efecto, señala que las FF.MM. tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (artículo 217 de la Constitución). A continuación, se advierte que la Fuerza Pública no es deliberante, no puede reunirse a menos de que sea por orden de la autoridad legítima, no puede dirigir peticiones excepto en asuntos de su estricto servicio según la ley, no tiene derecho al voto mientras dure su servicio activo y no puede intervenir en actividades o debates de partidos y movimientos políticos (artículo 218). Complementariamente, se prescribe la inclusión de la enseñanza de fundamentos democráticos y de doctrina de derechos humanos en su formación (artículo 223).

El nombramiento sucesivo de ministros de defensa de origen civil y la introducción de otras medidas judiciales y jurisprudenciales, incluyendo la incorporación progresiva de tratados y doctrina internacional, han coadyuvado para solidificar la sujeción militar al poder político (Andrade, 2012, p. 152). Con la Ley N° 742 de 2002 se aprobó en Colombia el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que otorga a ese órgano competencia para conocer y sancionar las conductas prohibidas por los Convenios de Ginebra en relación con la conducción de las hostilidades en conflictos armados internacionales o de otra índole. Pero a pesar de que se ha instaurado un sistema de monitoreo del que participan agencias del Estado como la Fiscalía, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo y organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, se han presentado violaciones graves e infracciones al Derecho Internacional Humanitario o DIH (p. 153). Esta preocupación fue especialmente visible durante el doble mandato de Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010), ya que la gran mayoría de los casos denominados como “falsos positivos” (ejecuciones extrajudiciales de civiles), se presentaron entre 2002 y 2008. Empero, las cifras son poco consistentes, en la medida en que para la Fiscalía se reconocen 2.248 casos entre 1988 y 2014 (mucho antes de Uribe y hasta el primer mandato de Juan Manuel Santos), pero la JEP contabiliza 6.402 entre 2002 y 2008, siendo 2007 el año donde más se presentó este delito (Calle, 19 de febrero de 2021).

En el debate sobre las posibles causas, se menciona, por un lado, la insuficiente capacitación del personal en materia de derechos humanos y DIH, o por otro, la responsabilidad de las autoridades civiles, ya sea por un presunto control ineficiente a las operaciones o por presiones inflexibles de resultados contra la insurgencia, acompañadas de estímulos por concepto de la cantidad de bajas y que podrían haber motivado a algunos funcionarios a transgredir la ley (Andrade, 2012, p. 153). No obstante, también habría que considerar las complejidades operacionales y tácticas que se derivan de los conflictos irregulares o no convencionales. Cabe mencionar el carácter cambiante e híbrido de las amenazas, la convergencia o cooperación creciente entre actores ilegales de diversa naturaleza, la presencia de redes civiles de apoyo a grupos armados ilegales, el reclutamiento forzado de menores de edad, el uso de armas prohibidas y no convencionales por parte de los insurgentes y la resistencia de algunas poblaciones a las operaciones o presencia de la Fuerza Pública. Asimismo, afectan las condiciones del teatro de operaciones (geografía, clima, luz, visibilidad, etc.) y la calidad de las labores de inteligencia, las cuales pueden elevar o disminuir la capacidad técnica para realizar incursiones sigilosas, ataques de precisión y golpear objetivos de alto valor estratégico o centros de gravedad del enemigo reduciendo al mínimo posible los efectos colaterales (Markham y Schmitt, 2013).

Por estas dificultades ha surgido y se está implementando el derecho operacional, con el fin de regular la planeación, preparación, ejecución, evaluación y el seguimiento de cualquier operación militar ya sea ofensiva o defensiva, que se desarrolle en tiempos de paz o en tiempos de guerra (Ejército Nacional, 27 de septiembre de 2021). Esto fortalece el control civil y trazabilidad de las actividades militares, además de brindar seguridad jurídica y certidumbre al personal que procede, ya que se aclara en qué condiciones deben aplicarse principios como el de proporcionalidad o el de toma de precauciones, dado que se pondera la ventaja militar que el Estado puede obtener en relación con el daño colateral que se puede tolerar, se confirma la autorización previa de los blancos y se adoptan medidas para mitigar los efectos contra los civiles y sus entornos, en la medida en que lo permitan las capacidades disponibles, por ejemplo sistemas de detección y armas de precisión (Markham y Schmitt, 2013). Este marco se institucionalizó mediante el decreto reglamentario de la Ley N° 1698 de 2013, se especificó en el Manual de derecho operacional para las FF.MM. de 2015 y ha sido acatado por el Tribunal Superior Militar en interacción con los requerimientos del Consejo Superior de la Judicatura (Vásquez y Gil, 2017, p. 153). En síntesis, obliga a las FF.MM. a planear mejor sus operaciones limitando el uso de la fuerza, pero no les impide actuar en cumplimiento de sus deberes constitucionales como responsable esencial del monopolio de la violencia, especialmente en áreas donde persisten grupos armados ilegales organizados (GAO) y grupos delincuenciales organizados (GDO) de alta peligrosidad para la población.

Cabe recordar que, en la sentencia de la Corte Constitucional Su-1184 de 2001, se atribuye a las FF.MM. el mantenimiento de las “condiciones estructurales de seguridad” del Estado (Vásquez y Gil, 2017, p. 146). Instrumentos como la sentencia C-251 de 2002, el decreto 1512 de 2000 y el decreto 1070 de 2015, reiteran que el presidente de la República es el comandante supremo de las FF.MM., quien ejerce el mando directamente o a través del ministro de Defensa y por medio del comandante general de las FF.MM., e igualmente, la sentencia C-404 de 2003 de la Corte aclara que la Fuerza Pública no es un poder público sino una parte de la rama Ejecutiva, que ha recibido sus funciones del Legislativo y que está sujeta al control de otros poderes y organismos del Estado (p. 149). También se contempla en el derecho interno que todo integrante de la Fuerza Pública tiene responsabilidad penal, disciplinaria, fiscal y patrimonial cuando infringe la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (p. 154).

Ahora bien, un aspecto crítico del control civil es el grado de autonomía de las FF.MM. frente a los poderes civiles. Aunque ya se mencionó el papel ampliado de estas en el marco del conflicto armado interno, que eleva su autonomía para actuar domésticamente, pueden establecerse otros componentes o variables, que se describirán enseguida.

En primer lugar, está la planeación estratégica, que va desde la estrategia nacional y desciende hasta las operaciones militares. En la institucionalidad colombiana, el presidente es el responsable del primer nivel, apoyado por el Consejo de Seguridad Nacional. En el segundo nivel aparecen los ministerios y en el tercero los organismos que trazan estrategias sectoriales (Cabrera Ortiz, 2021, pp. 16-17.). En particular, el gobierno Duque emitió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 – “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, la Política de Defensa y Seguridad “Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad” y la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana “Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (primer nivel). Subordinados a estas tres fuentes de lineamientos, se formuló el Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2019 (segundo nivel) por parte del Ministerio de Defensa, en articulación con las FF.MM. y la Policía Nacional. Subordinados a ellos, aparece el Comando General de las FF.MM., que traza la Estrategia Militar general (tercer nivel) y el Plan de Guerra. Posteriormente, aparecen los comandantes de las tres Fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), quienes trazan los planes de campaña. En síntesis, hay una línea de mando clara y jerarquización de la planeación de seguridad y defensa que se desprende del nivel político más alto. No obstante, algunos expertos han identificado una necesidad de integrar más el proceso militar de toma de decisiones (PMTD), con los sistemas de mando y control, que se vienen descentralizando por misiones, el seguimiento y retroalimentación por tecnologías de punta y el reconocimiento de sesgos heurísticos potenciados por

los escenarios de volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad (VICA) (Díaz et al., 2018).

En segundo lugar, está la estructura institucional u organigrama del Ministerio de Defensa, que también denota superioridad administrativa civil sobre la gestión militar. Debajo del presidente y del ministro/a de Defensa, quienes son usualmente civiles, se encuentran la Policía y el Comando General de las FF.MM. Directamente debajo del ministro/a, se hallan la dirección ejecutiva de la justicia penal militar —dirigido por un abogado civil, Fabio Espitia Garzón— y los cuatro viceministerios, también conducidos por civiles y que no se hallan subordinados a las FF.MM. pero definen temas críticos de gestión para ellas. Por ejemplo, el viceministerio de estrategia y planeación —dirigido por el civil Jairo García Guerrero— es el responsable de definir el presupuesto, la construcción de capacidades, el desarrollo de la Fuerza Pública y la logística. En el mismo nivel de ellos está la Secretaría General —dirigida por la abogada civil Beatriz Emilia Muñoz—, responsable de temas como el fondo para la defensa jurídica del personal militar y la contratación estatal. Ello no desconoce que algunos tienen asesoría por parte del personal militar (p.ej. en la junta asesora del Grupo Social y Empresarial de la Defensa).

Finalmente, y de forma breve, cabe recordar que, por disposiciones constitucionales, tanto el presupuesto de las Fuerzas y del sector Defensa como los ajustes salariales y los ascensos del personal (generales y oficiales de insignia) son doblemente determinados tanto por el presidente (iniciativa) como por el Congreso (aprobación) en el marco de los decretos legales vigentes. Como ilustración, Leyes como la 1405 de 2010 señalan que Gobierno Nacional escoge libremente para ascenso a Brigadieres Generales, Mayores Generales y Tenientes Generales o sus equivalentes, mientras la Constitución le otorga al Senado la potestad de aprobarlos o rechazarlos. En materia de presupuesto y a pesar de la crítica de algunos sectores de oposición acerca del dinero que se “destina a la guerra”, lo cierto es que de 2010 hasta 2020 en promedio el 94% de los recursos asignados se han utilizado en gastos de funcionamiento (nómina del personal activo de la Fuerza Pública, pagos de pensiones y asignaciones de retiro y gastos para el sostenimiento de operaciones) y solo 4% a inversión (ampliación de capacidades). Por iniciativa del gobierno Duque (no de las FF.MM.) y aval del Congreso, para 2021 se cambió momentáneamente esta tendencia, permitiendo una relación distinta de crecimiento del 8% para estos gastos —sobre todo ordinarios— frente a 49% destinado a inversión en FF.MM., incluyendo mantenimientos programados de los equipos estratégicos, armamento, munición, comunicaciones y mantenimientos a la infraestructura como alojamientos, comedores, pistas, hangares, y muelles, entre otros (Viceministerio de Estrategia y Planeación, 9 de abril de 2021).

Tradicionalmente, en Colombia se privilegia el mantenimiento y la actualización de capacidades en el rubro de inversión, no de adquisiciones o ampliaciones, lo que puede advertirse en el rezago estratégico que tiene el Estado, por ejemplo, en materia de aviones de combate y de activos satelitales. Precisamente, esta limitación estratégica, que depende mucho del clima político en el Congreso y de la opinión pública, condujo al gobierno Santos y FF.MM. a formular, en el marco de las graves amenazas internas y externas que se ciernen sobre el país, el Plan Estratégico Militar 2030, cuyo uno de sus pilares es la búsqueda de “autonomía estratégica” de las FF.MM., entendida no como la escisión frente al poder civil, el fortalecimiento propio e independiente o algo similar, sino como la capacidad de mantener las operaciones ofensivas o defensivas en los teatros de operaciones sin que los problemas de accesibilidad a los recursos (p.ej. la escasa inversión) afecte el éxito de las operaciones militares, enfatizando el uso eficiente (y usualmente creativo) de los recursos disponibles (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia –CGFM, 2015, p. 18).

Como puede verse, todos los límites y disposiciones para la gestión militar se han conservado durante el mandato del presidente Iván Duque (de 2018 a la fecha) a pesar de su marcado énfasis en seguridad y defensa, y que podría fácilmente variar en un gobierno con otra corriente ideológica (p.ej. Gustavo Petro).

No obstante, la crisis que trajo la pandemia del COVID-19 hizo más notorio el rol complementario que las FF.MM. ya tenían en apoyo a las poblaciones en materia sanitaria, transportando vacunas e insumos para la prevención y el tratamiento de la enfermedad, pero no ello no afectó específicamente el control civil. El Ejército cumplió con la orden de proteger hospitales y depósitos de material médico y contribuir a la protección, regulación o cierre temporal en caso de necesidad de algunos puntos de frontera para evitar el ingreso de ciudadanos extranjeros contagiados (RESDAL, 2020, p. 3). El Ejército participó de forma subsidiaria en operativos liderados por la Policía Nacional y representantes de las autoridades locales para detectar a ciudadanos infractores de las medidas para mitigar la propagación del virus.

Primero se expidió la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 por parte del Ministerio de Salud, declarando emergencia sanitaria y ordenando medidas como el aforo máximo, el trabajo a distancia, disposiciones higiénicas y divulgación amplia de la evolución del virus en todos los medios de comunicación. Luego, se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en virtud de la Constitución para autorizar a la Presidencia a declarar el estado de emergencia por periodos de hasta 30 días y hasta máximo 90 días anuales y emitir decretos para enfrentar la crisis sanitaria, además de disposiciones presupuestales o tributarias extraordinarias para mantener el empleo y el crecimiento, permitiendo expedir 73 diversos decretos legislativos (Presidencia de

la República del Colombia, 17 de marzo de 2020). Posteriormente, el Decreto Presidencial N° 457 de 2020 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los colombianos entre el 25 de marzo y el 13 de abril de ese año. Se limitó totalmente la libre circulación de personas y vehículos en todo el territorio con importantes excepciones (servicios de salud, compra de alimentos, servicios financieros, cuidado a poblaciones especiales, servicios de emergencia, medios de comunicación, servicios públicos, entre otros) y los gobernadores y alcaldes fueron los responsables de ejecutar las medidas y de coordinar con el Ministerio del Interior cualquier otra excepción. También se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos comerciales y espacios públicos. Incluyó el permiso para la continuidad de las actividades de las FF.MM., Policía, organismos de seguridad del Estado e industrias militares. La sanción que se impuso al incumplimiento constó exclusivamente de multas económicas (Presidencia de la República del Colombia, 22 de marzo de 2020).

A inicios de mayo de ese año se expidió otro decreto (el N° 637) para prolongar la declaración del Estado de emergencia, si bien decretos anteriores ya habían extendido el periodo de aislamiento preventivo. Este instrumento buscó condonar o aliviar deudas de los ciudadanos, focalizar subsidios para poblaciones vulnerables, hacer transferencias monetarias solidarias, financiar empleados estatales y entidades territoriales, facilitar el acceso a créditos, entre otros (Presidencia de la República del Colombia, 6 de mayo de 2020). Con respecto al Ministerio de Defensa, se adoptaron medidas para mitigar la propagación de la enfermedad entre el personal militar y dentro de instalaciones militares, priorizar atención médica y vacunación, definir condiciones del aislamiento o trabajo a distancia del personal, suspender o modificar temporalmente las condiciones para el funcionamiento logístico de procesos disciplinarios o penales y adecuar el subsistema de salud de las FF.MM. Adicionalmente, el Decreto 541 prolongó el tiempo de servicio militar obligatorio hasta por 3 meses por la inviabilidad de realizar el proceso médico de admisión de nuevo personal y cumplir el tiempo mínimo de su entrenamiento, además de compensar el déficit de personal (Presidencia de la República del Colombia, 13 de abril de 2020).

4. Denuncias de corrupción y hechos violatorios

Las FF.MM. participan integralmente en tareas de seguridad enfocadas en salvaguardar la institucionalidad y profesionalización y bienestar de sus integrantes, incluidas sus familias (Cabrera et al., 2020, p. 99). No obstante, uno de los factores que ha afectado parcialmente su imagen ha sido el surgimiento de denuncias de corrupción y hechos violatorios, aunque las encuestas de percepción ciudadana reflejan que mantienen un alto grado de favorabilidad. Aquí, se identifican cuatro temas de señalamientos que han recibido las FF.MM.: 1) influencias y nexos criminales; 2) hechos violatorios cometidos en operaciones militares o fuera de ellas, 3) campañas de desprestigio, y 4) procesos legales actuales

contra algunos miembros por indagaciones acerca de ejecuciones extrajudiciales presuntamente cometidas durante el mandato de Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010). De cara a las denuncias, las FF.MM. han expuesto mecanismos de comunicación y transparencia, con adherencia a los valores e ideales de la institución, para esclarecer los hechos.

Frente al punto 1, entre 2020 y 2022 se han revelado nexos de miembros de las FF.MM. con organizaciones ilegales. Está el caso del coronel en retiro Robinson González del Río y otros militares señalados de hacer parte de una red de narcotráfico en Nariño y el Pacífico, imputados por tráfico de estupefacientes, concierto para delinquir agravado y lavado de activos. La Fiscalía descubrió incluso sus vínculos con Juan Castro Estupiñán, alias “Matamba”: millonarios sobornos a cambio de información sobre operativos que llevaban a cabo las autoridades (Correa Escobar, 4 de abril de 2022) y apoyo logístico para conducir las tropas lejos de las rutas para la salida de cocaína. Todos esos oficiales fueron judicializados en febrero de 2022 (Fiscalía, 15 de febrero de 2022). Relacionado con la misma red, la Fiscalía también señaló al general (r) Leonardo Alfonso Barrero Gordillo de ser alias ‘El Padrino’, quien obstruía los operativos contra Estupiñán (Infobae, 15 de febrero de 2022).

Similar a ese suceso, se descubrió que el Mayor General Jorge Hernando Herrera Díaz sostenía alianzas con la banda ‘Los Pocillos’ para combatir a las disidencias de las FARC en Cauca. Una vez conocidas las pruebas de esos acuerdos, el Ejército Nacional lo retiró del cargo, nombró su reemplazo y facilitó la entrega de información para iniciar la investigación disciplinaria acorde a la Ley 1862 de 2017 (Caicedo, 2022). Había antecedentes en 2019 porque se había informado al Ejército de los posibles vínculos entre el comandante de la Sexta División y cabecillas de ese grupo, y en 2014 se habían descubierto vínculos con alias ‘El Terror’, uno de los principales cabecillas del ‘Clan de Oriente’ en los límites entre Antioquia y Boyacá (Aguilar y Londoño, 13 de febrero de 2022).

Adicionalmente, las FF.MM. han sido blanco de investigaciones por presuntos hechos de corrupción en la concesión de contratos o beneficios a cambio de favores. Se destaca la adjudicación de un convenio el 20 de diciembre de 2021 por 4.896 millones de pesos (1.303.381 dólares) que tenía como objeto la adquisición de 598.210 pares de calcetines para uso con botas de combate. Debido a que las fechas acordadas se incumplieron y la Veeduría Nacional de Transparencia y Anticorrupción encontró que la Unión Temporal BD Calcetín 2021 realizó compromisos que no podía cumplir, el Ejército Nacional decidió no desembolsar el pago pactado (Vásquez, 1 de marzo de 2022). En un caso semejante, a mediados de 2021 la Contraloría advirtió la pérdida de recursos por 2.318 millones de pesos (617.082 dólares) por la compra, por parte del Ejército, de 52 visores nocturnos que no eran de uso militar (tácticos) sino deportivo. El

Ejército respondió que el contrato era de 2017, que la irregularidad fue detectada internamente, que se puso en conocimiento de ello a la Fiscalía en 2018 y que en noviembre de 2020 se capturaron cuatro militares, cinco retirados, un policía retirado y dos particulares (El Tiempo, 10 de junio de 2018).

Con respecto al punto 2 (actos violatorios), se suscita discusión en la opinión pública por la participación de las FF.MM. como actor del conflicto. Debido a que el Ejército ha sostenido un enfrentamiento directo con diferentes grupos guerrilleros y delincuenciales, al cumplir las disposiciones del Gobierno Nacional conforme a sus objetivos institucionales (Sierra y Bermúdez, 30 de diciembre de 2020), algunas de sus intervenciones han generado reacciones negativas por presuntas afectaciones a la población civil. Cabe mencionar la operación del 3 de marzo de 2021, donde el Ministerio de Defensa informó que diez guerrilleros de las disidencias de las FARC habían muerto en una operación aérea de las FF.MM. en Calamar (Guaviare) y que otros tres habían sido capturados. Algunos sectores denunciaron que en dicho ataque murieron 14 menores de edad. Aunque Medicina Legal solo confirmó el deceso de una adolescente de 16 años y el Ejército afirmó que se había seguido el derecho internacional humanitario (BBC News Mundo, 2021), organizaciones como la Defensoría del Pueblo indicaron que atacar un campamento donde hay menores de edad es una acción violatoria. El Gobierno y las FF.MM. ya habían sido cuestionados porque en noviembre de 2019 siete menores de edad murieron en un ataque aéreo en el departamento de Caquetá, lo que llevó a la renuncia del entonces ministro de Defensa, Guillermo Botero (BBC News Mundo, 2021).

Frente a este tipo de escenarios, tanto las FF.MM. como el Ministerio de Defensa, han resaltado tres elementos: 1) la información suministrada por terceros cuando ocurre algo de esta naturaleza, y que trasciende a medios de comunicación, no es oficial hasta que la Fiscalía o Medicina legal verifican, 2) las FF.MM. velan por el cumplimiento de todos los protocolos del Derecho Internacional Humanitario, y 3) las operaciones militares se planean y ejecutan de modo conjunto, coordinado e interinstitucional para enfrentar los grupos responsables de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH (Ejército Nacional de Colombia, 27 de setiembre de 2021). La Fuerza Pública no solo ha rechazado todo acto indigno o delincencial que cometa cualquier miembro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, sino además cualquier intento de desinformación en contra de sus instituciones.

Esto conecta con el punto 3 (desprestigio) porque se han identificado campañas con “juicios temerarios sin debido proceso, irrespeto sistemático a la legítima autoridad, difamación generalizada y desconocimiento de la presunción de inocencia de las instituciones armadas” (Semana, 27 de febrero de 2022). “Colombia es mi verdad” fue una estrategia liderada por el Ministerio de Defensa, el

Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional, la Armada de Colombia, la Fuerza Aérea, y la Policía Nacional, con el propósito de evidenciar los ataques cibernéticos que sufren las instituciones de defensa, así como el despliegue de noticias falsas contra las FF.MM. Para implementarla, el 6 de mayo de 2021 las redes sociales institucionales fueron apagadas simultáneamente, simulando un bloqueo. Minutos después de dar a conocer el supuesto ataque, tres colectivos de hackers se atribuyeron el hecho y compartieron contenido de desprestigio. El ministro de Defensa, comandantes de la Fuerza Pública y Policía aclararon lo sucedido por medio de un video que fue divulgado e hicieron hincapié en la información falsa que fue publicada durante este tiempo, incluso a través de medios de comunicación masiva (CGFM, 7 de mayo de 2021).

A pesar de esa explicación, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) señaló que la campaña tuvo la intención de identificar a los usuarios de redes sociales que criticaron o cuestionaron el accionar de la Fuerza Pública en medio del paro nacional, realizando “ciberpatrullaje” para combatir noticias falsas sin aclarar bajo qué criterios definieron qué era cierto y qué no. Se añadió que la estrategia fue creada por Alotrópico S.A.S, empresa encargada de mejorar la percepción ciudadana de las FF.MM. El Ministerio de Defensa respondió que los criterios que se utilizaron estuvieron guiados por noticias previamente revisadas por portales abiertos como *ColombiaCheck* y el detector de mentiras de La Silla Vacía (El tiempo, 29 de octubre de 2021). Las FF.MM. han insistido en que se adhieren a la política de transparencia y lucha contra la ilegalidad del Ministerio de Defensa Nacional, los datos abiertos, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción (CGFM, 26 de febrero de 2018).

Como parte de su campaña por la legitimidad, el documento “Aporte a la verdad: contexto de la Fuerza Pública para la memoria histórica”, evidenció que de las 9.789.921 víctimas del conflicto que existen en Colombia, 403.352 son integrantes de la Fuerza Pública (332.372 militares y 70.980 policías) (CGFM, 25 de febrero de 2022). En aras de apoyar la construcción de memoria histórica y visibilizar a los militares y sus familias afectados durante el cumplimiento del deber, la Fuerza Pública empezó a participar en espacios de la Comisión de la Verdad (CGFM, 13 de agosto 2020). También han aportado sus manuales de operaciones y planes de campaña a dicha Comisión, entre otros documentos, con el fin de exponer su trayectoria en el conflicto.

Por último, en el punto 4 (ejecuciones extrajudiciales durante el mandato de Álvaro Uribe), de acuerdo con la Sala de Reconocimiento del Caso 03 de la JEP, el 66% del total nacional de víctimas se concentró en 10 departamentos, añadiendo que durante esta etapa se registró el 78% del total de la victimización histórica (JEP, 2021). En concordancia con el deber de reparación a las víctimas, las FF.MM. han puesto en marcha procesos de reconocimiento. En febrero de 2022,

la Tercera Brigada del Ejército aceptó y pidió perdón a las familias de dos jóvenes en Manizales, Caldas, que fueron presentados en 2008 como guerrilleros dados de baja. El Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) dio a conocer que ambos fueron trasladados con engaños de una falsa oferta laboral por parte de un reclutador y luego dirigidos a la vereda Java en Pereira, donde fueron asesinados por miembros del Batallón Contraguerrilla 53 “Mártires de Puerres” (Quintero, 9 de febrero de 2022).

En cuanto a judicialización, el coronel retirado del Ejército Robinson Javier González del Río, condenado a 37 años de prisión por dos falsos positivos en el año 2007 y que recuperó su libertad al acogerse a la JEP por aceptar su participación en 17 operaciones con 27 muertos por ejecuciones extrajudiciales, fue recapturado en febrero de 2022. De hecho, organizaciones de Derechos Humanos señalaron que, por la posible continuidad del uniformado en actos criminales, la JEP debe excluirlo (Ríos y Melgarejo, 8 de febrero de 2022). Aunque ya han comparecido más de 3.000 miembros de la Fuerza Pública ante la JEP por esas denuncias, el gobierno Duque lanzó la Ruta de Atención y Acompañamiento para brindar un impulso adicional a los integrantes de la Fuerza Pública que tomen la decisión voluntaria de someterse a ese sistema, incluyendo apoyo psicológico, social, acceso al sistema de protección, asistencia clara en materia jurídica, oportunidades de empleo, formación y también acceso a vivienda, pero agregando que se hará justicia y se enfatizará la no repetición de estas conductas (Semana, 7 de abril de 2022).

Finalmente, se han desarrollado campañas como la denominada *Sí Juro*, liderada por el Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. Su propósito es fortalecer el conocimiento de la Estrategia Conjunta de Aplicación de Normas de Transparencia y Ética de las FFMM., promover la práctica individual de principios y valores institucionales y motivar la denuncia ante posibles situaciones que afecten la legitimidad organizacional, incluyendo (CGFM, 3 de junio de 2020):

1. Creación del cargo de Inspector Delegado para la Inteligencia y Contrainteligencia en cada una de las Fuerzas.
2. Implementación de la Estrategia Conjunta de Integridad y Transparencia para lograr la cero tolerancia frente a la corrupción.
3. Estandarización de la certificación del estudio de credibilidad y confiabilidad del personal aspirante a integrar dependencias de Inteligencia y Contrainteligencia.
4. Modificación de los estándares de evaluación de idoneidad, transparencia y credibilidad bajo los principios de integridad y legalidad.

5. Fortalecimiento del canal institucional 163 “Línea del Honor” para optimizar el proceso de recepción de denuncias sobre casos de corrupción y conductas irregulares.

5. Institucionalidad y profesionalización de las FF.MM.

La institucionalidad de las FF.MM. es un factor determinante para la estabilidad de los regímenes democráticos. En sociedades liberales, el poder político y el poder militar desempeñan un papel esencial en el ejercicio del poder y la fuerza. Autores como Benavides González (2018) señalan que la clave del mantenimiento de la institucionalidad de las FF.MM reside en el adecuado manejo que el Estado colombiano ha dado a las dinámicas entre lo político y lo gubernamental, para mantener el equilibrio entre sus actores. Por supuesto, debe recordarse que el poder militar está siempre orientado y dirigido por el poder político, dentro de los causes y límites establecidos por estrategias de seguridad y defensa. Así mismo, existe una coherencia entre los objetivos trazados en el plano de lo político y lo perseguido en el ámbito militar, e identidad en los principios y valores políticos democráticos, respetados en lo militar.

Benavides (2018) menciona la incorporación de criterios de Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos en doctrina y operaciones militares, como compromisos políticos y jurídicos adquiridos por el Estado, los cuales deben transmitir a su vez los principios, valores y fines de las FF.MM. En ese mismo escenario, la profesionalización de las FF.MM es decisiva. Así mismo, la institucionalidad militar y sus dinámicas con la población y lo político se vieron fortalecidas de cara a los objetivos de afianzamiento de la presencia estatal, la seguridad de la población civil y la gobernabilidad en los territorios. El estamento militar empezó a aproximarse a los rasgos y características propios de los diferentes grupos poblacionales en el territorio.

Para la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2018), el Proceso de Transformación Militar se viene gestando desde 2011. Uno de los cambios más relevantes empezó con la creación del Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-i). Posteriormente, el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI), en 2012, diagnosticó los obstáculos burocráticos y administrativos del Ejército. En 2013, el Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF) estableció las capacidades para enfrentar las amenazas en prospectiva. Por último, el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF), tiene como propósito principal dirigir justamente ese proceso de transformación militar, si bien necesita de equipos de apoyo regionales para optimizarlo.

Eso trajo consigo la preocupación de las FF.MM por la formación académica de los miembros activos de su institución, por lo que se formuló el Plan Estratégico Minerva para fortalecer y crear nuevos puentes institucionales con uni-

versidades el país, con el ánimo de estructurar, diversificar y complementar la formación de su personal (Trujillo Rodríguez y Valencia Agudelo, 2021). En el Plan Minerva se plantean lineamientos respecto a educación, actualización de doctrina militar, instrucción y entrenamiento, ciencia y tecnología, estabilidad financiera y otros (Zapateiro Altamiranda, 2021). De esta iniciativa se desprendieron otras propuestas, como la Doctrina Damasco.

Gran parte de estos cambios responde también a la adopción de un nuevo paradigma conceptual de seguridad: la multidimensional. Según esta, los riesgos en materia de seguridad no son de tipo exclusivamente militar, buscando replantearse las estrategias para afrontar nuevos fenómenos. Así las cosas, en estos contextos de nuevas amenazas, las FF.MM deben adoptar un rol distinto, generando espacios interagenciales y casi dialógicos entre lo militar y el resto de instituciones del Estado para implantar una fuerte cultura de respeto por lo público y el Estado de Derecho, así como una conciencia de corresponsabilidad por los derechos y deberes del conjunto social e institucional (Benavides González, 2018).

A lo anterior debe agregarse la suscripción del Acuerdo de Paz con las FARC, en tanto plantea un cambio en el rol de las FF.MM. Bajo el supuesto de la extinción de una de las más grandes fuentes de conflicto en el territorio, la consigna de las FF.MM sería entonces consolidar la presencia del Estado y procurar el desarrollo normal de las actividades de sus instituciones. La garantía de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes fue influenciada de forma positiva por la acción de las FF.MM. Las necesidades planteadas por el escenario del posacuerdo requirieron, de igual forma, adaptación de los procesos de profesionalización del personal de las FF.MM en tanto se producen cambios en los manuales de doctrina militar (Vera et al., 2019; Espinel, 2019).

La adopción de la doctrina Damasco trajo consigo cambios en lo que se considera amenazas a la seguridad nacional, el desarrollo de nuevas tecnologías, la necesidad de un lenguaje profesional común y de estandarización de los conceptos de la ciencia militar, y la garantía de aplicación de marcos normativos y democráticos en la actividad militar. Ello permitió una armonización de los roles del Ejército, tanto en su interior, como con entidades del sector defensa y más allá de él. Gracias a la adopción de estas orientaciones, se reforzó un funcionamiento de las FF.MM. acorde a los parámetros del DIH (Rojas Guevara, 2017). En la implementación de esta doctrina se avanzó en la profesionalización de las FF.MM. y el ajuste de las instituciones militares al Estado de Derecho, y gracias a los planes de educación derivados, ha mutado la mentalidad del personal para percibirse a sí mismos como servidores públicos no limitados de forma exclusiva al uso de armas y de la fuerza (García Suárez, 2019).

La doctrina Damasco y las modificaciones relacionadas trajeron consigo otros beneficios. Las FF.MM. se sumergieron más en un proceso de modernización, apuesta por la interoperabilidad y acogimiento de estándares internacionales, respondiendo a procesos de integración y globalización. Puede hacerse mención a la adopción de estándares de actuación empleados por países miembros de la OTAN u otros como Chile y España dentro de los manuales del Ejército (Díaz Jaimes et al., 2020). Como consecuencia, se favoreció la interoperabilidad de las FF.MM. a través de programas de educación y ejercicios militares, mejoramiento de prácticas de transparencia, inclusión de género y protección de civiles y menores de edad. A nivel interno, la doctrina también priorizó el profesionalismo, la racionalización y jerarquización en las actividades y la organización militar, la disciplina y la observancia de parámetros éticos.

Gracias a este proceso de armonización doctrinaria de las FF.MM. con la OTAN, el país obtuvo beneficios más allá del ámbito militar. Lara Silva y Jiménez Reina (2019) afirman que, en el plano económico, se genera más confianza entre los inversores y un impacto positivo en los mercados financieros gracias a la priorización de un concepto de seguridad multidimensional, implementación de prácticas anticorrupción e integración internacional en materia de seguridad. En cuanto a beneficios políticos, se habla de un perfeccionamiento de la legitimidad y la percepción de Colombia ante la comunidad internacional (Amórtegui Rodríguez, 2019). Todo en aras de favorecer la capacidad de respuesta de las FF.MM. ante incidentes y amenazas regionales, permitiéndoles contribuir a la seguridad mundial. Entre otros beneficios se encuentra el mejoramiento de las capacidades logísticas, la formación militar y la eficiencia.

Rosanía Miño et al. (2017) destacan que las FF.MM. en Colombia han respondido a estos desafíos mediante el diseño de un proceso de transformación orientado a preparar a sus diferentes instituciones para nuevos escenarios estratégicos y ambientes operacionales. Ello se reflejó en los objetivos planteados por el Gobierno Santos en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, que incluyeron fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa. Cabe mencionar el caso del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM), municipio del Departamento Meta. Según Ramírez Pedraza y Bolívar Sandoval (2017) no sólo logró el objetivo de afianzar el control territorial, sino también el de recuperar socialmente el territorio mediante la acción integral del Estado. Se apunta al fortalecimiento económico, social e institucional los territorios recuperados militarmente, con un trabajo coordinado entre la Policía Nacional y el Ejército Nacional.

Las nuevas formas de guerra y conflicto, entre las que destacan los librados en el ciberespacio, también han planteado desafíos a la institucionalidad y a la profesionalización de las FF.MM. En esa medida, la cooperación interinstitucional

se erige como un mecanismo crucial para afrontar estos retos (Buitrago Rincón et al., 2017). Sin la armonización y articulación que implica el trabajo de las FF.MM. con otros ministerios y entidades tanto públicas como privadas, no se podrían alcanzar los propósitos fijados en materia de mitigación del riesgo cibernético ni en la capacitación requerida para asumir los incidentes.

6. Mecanismos multilaterales y regionales de coordinación de FF.MM.

La Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional (2019-2029), propone el fortalecimiento de los lazos de cooperación e integración, incluido el sector defensa. Por eso, el gobierno colombiano se ha interesado en fortalecer los tratados colaborativos en la lucha internacional contra el terrorismo, especialmente en organizaciones como la ONU, OEA y como socio global de la OTAN, así como profundizar el trabajo conjunto entre las autoridades de diferentes países para el cumplimiento de la Convención Interamericana contra el terrorismo (Ortiz, 2020, p. 127). También está la participación en organismos como la Junta de Defensa Interamericana (JID), cuyo propósito es proporcionar a los países de la OEA servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo acerca de temas militares y defensa.

En la JID, Colombia fue parte de la conferencia Mujeres, Paz y Seguridad, en junio de 2021, cuyo objetivo fue difundir experiencias exitosas y lecciones aprendidas en materia de integración de género en las FF.MM. La conferencia virtual acogió cerca de 8.000 personas que compartieron su progreso colectivo al incorporar a las mujeres en el Ejército de forma más equitativa y segura (Ommati, 24 de junio de 2021). Asimismo, el país destacó en la misión de la JID para apoyar el programa de Acción Integral Contra las Minas Antipersonal (AICMA-CO) de la OEA, mediante el Grupo de Monitores Interamericanos (GMI-CO) y el Grupo de Asesores Técnicos. Desde su creación en 2006, el GMI-CO ha contribuido en los esfuerzos de las autoridades para remover minas y reducir los efectos de estos artefactos que afectan a la población (Acevedo, 4 de abril de 2022).

Asimismo, se destaca el XLI Comité del Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas-SICOFAA desarrollado en febrero de 2022, en el que participaron 14 Oficiales delegados de las Fuerzas Aéreas del continente. Fue un espacio que sirvió para formular escenarios donde poblaciones vulnerables e infraestructura son afectados por fenómenos naturales extremos, buscando la aplicación de una doctrina de intervención, integración y empleo de las capacidades de las Fuerzas Aéreas del SICOFAA (CGFM, 15 de febrero de 2022).

Por otra parte, Colombia se ha concentrado en desarrollar y compartir capacidades de sus FF.MM. para la lucha contra el crimen organizado. Se busca compartir responsabilidades regionales para contrarrestar amenazas tradicionales y no tradicionales como desastres naturales, terrorismo, convergencia criminal

transnacional, trata de personas, cultivos ilícitos, tráfico de armas, explotación ilegal de fauna y flora, entre otros (Ortiz, 2020, p. 96). El país se ha enfocado en la creación de lazos bilaterales y trilaterales que fomenten el mejoramiento de sus capacidades; el apego a los DDHH y el DIH y control civil. Son ejemplares las reuniones entre las Fuerzas Aéreas de Argentina y Colombia para el fortalecimiento de una doctrina de cooperación para la interoperabilidad y el éxito de las operaciones combinadas. La última que se realizó fue presidida por el brigadier mayor D. Hugo Eduardo Shaub, del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea de Argentina, quien recibió a su homólogo de la Fuerza Aérea Colombiana, el mayor general Pablo Enrique García (CGFM, 29 de noviembre de 2021).

Aunque las instituciones de defensa en Colombia han tenido el ímpetu de afianzar los mecanismos multilaterales y bilaterales de coordinación para la defensa común, el país y la región perdieron una gran oportunidad de integrar el sector defensa con la desaparición del Consejo de Defensa Suramericano y UNASUR, siendo más difícil tener una sola matriz de coordinación en el nivel hemisférico.

7. Surgimiento de movimientos o posturas ciudadanas antimilitares

El antimilitarismo se entiende como la oposición a la intervención o acciones de las Fuerzas Armadas o del uso de la fuerza y la violencia como salida institucional a los conflictos. Se pretende que los seres humanos que conforman un conglomerado o tejido social reconozcan la existencia de su conflicto, pero busquen una salida dialogada y negociada a los conflictos (Sierra Musse, 2019). La militarización en Colombia podría evidenciarse en hechos como la persistencia del servicio militar obligatorio y el alto gasto militar. El gasto militar frente al PIB se había mantenido alrededor del 3,1%, pero esta cifra alcanzó el 3,4% para 2020, algo que no se veía desde 2000-2010 (SIPRI, 2022). La militarización también se ha entendido como la consagración de una serie de símbolos y una escala de valores en la sociedad, potenciada por el uso de la fuerza como mecanismo principal de resolución de conflictos para disuadir, afrontar y pacificar el descontento social. Lo que ignora los roles no armados de las FF.MM. y su papel como parte vital de la construcción de paz, desarrollo y Estado. Además, el crecimiento de los cultivos ilícitos y el escalamiento de disputas territoriales entre disidencias guerrilleras y estructuras delincuenciales en algunas zonas parece explicar mejor esa tendencia de gasto, no las variables culturales, ya que el presupuesto de defensa es ampliamente discutido por el Congreso cada año en función de la ponderación de las amenazas a la seguridad nacional.

Precisamente, el gasto y el servicio militar obligatorio, son los más criticados en las posturas antimilitaristas en Colombia. El antimilitarismo es un ideal disperso en el inconsciente colectivo de una parte de la población, pues, teniendo en cuenta la variedad de movimientos sociales, demandas y reivindicaciones de grupos tan diversos, no es adecuado establecer que se habla de una sola postura

antimilitarista. Ahora bien, una muestra académica que recoge posturas antimilitaristas de varios segmentos es el trabajo “Trayectoria del Antimilitarismo en Colombia: historia, reflexiones y política desde la no violencia” (Rodríguez Páez et al., 2021). En el documento se explican, entre otros temas, la relación supuestamente antagónica entre asuntos militares y derechos humanos que esgrimen varios colectivos, la postura de las ONG que rechazan el servicio militar obligatorio y los relatos de la evolución de grupos locales antimilitaristas en Bogotá y Medellín y que han atraído con su activismo a cientos de jóvenes.

La llegada y escalada de la pandemia en Colombia planteó un contexto de profundización de la crisis social preexistente, haciendo converger diversos movimientos sociales en el marco del paro nacional, algunos con reivindicaciones antimilitares. Lamentablemente, las denuncias de exceso de uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional en el manejo de las protestas terminaron alimentando las posturas antimilitares en algunos sectores de la sociedad, a pesar de no estar involucradas directamente las FF.MM. en esos sucesos. Como se expuso anteriormente, las protestas escalaron a tal punto que se bloquearon vías nacionales, se destruyó infraestructura y algunos civiles usaron armas, propiciando que otros sectores manifestaran la necesidad de asistencia militar en algunas ciudades. Justamente, los temores a las consecuencias y la distorsión en la opinión pública acerca de sus despliegues afectaron la imagen de las FF.MM., donde algunas facciones de oposición ya venían capitalizando sus errores operacionales, los escándalos de corrupción y las tensiones cívico-militares por roles como el de la erradicación forzosa de cultivos ilegales. Algunos líderes políticos han contribuido a elevar el sentimiento antimilitar señalando prejuiciosamente al conjunto de las instituciones militares como responsables de abusos a los derechos humanos y crímenes como las ejecuciones extrajudiciales, interpretando al presupuesto de defensa como “dinero para la guerra” en detrimento de los recursos para la paz y el desarrollo, construyendo un falso dilema. Algunas de las llamadas “primeras líneas” y grupos de resistencia social han estereotipado a la Fuerza Pública, en conjunto, como victimarios del Estado “contra el pueblo” y guardianes de la “oligarquía capitalista”, como rezan algunos de sus grafiti y consignas en las protestas.

Respecto al servicio militar obligatorio, cabe reconocer que, dentro del continente americano, Colombia tienen una postura intermedia: si bien es obligatorio, es posible objetar en conciencia para no prestarlo, a diferencia de otros países como Chile o Ecuador, que manejan un sistema donde no existe ese derecho. Para las posturas antimilitaristas, el deber de prestar servicio militar implica una imposición violenta y con un sesgo de clase, pues recae particularmente sobre población menos favorecida. De igual forma, consideran que, pese a la posibilidad de objetar conciencia, no es una prerrogativa que se encuentre efectivamente garantizada ni con una tasa de éxito importante en Colombia (Rodríguez

Páez et al., 2021). Aunque tienen argumentos clave que apuntan a la necesidad de fortalecer el derecho de los objetores, estas posturas ignoran el régimen de beneficios que se ha ido ampliando para los soldados bachilleres con instrumentos como la Ley 1861 de 2017 (bonificación salarial, acceso a educación técnica, tecnológica y laboral, cotización a pensiones, becas y líneas de crédito para ingresar como oficiales a las escuelas militares, entre otros) y las jornadas especiales donde se le permite a los jóvenes definir su situación militar, incluyendo los casos de excepción y descuentos para el pago de la libreta militar en vez de exigir la prestación del servicio.

En cuanto a la presunta penetración de los valores de una cultura bélica en Colombia, criticada por las posturas antimilitaristas, la doctrina Damasco ha logrado darle la vuelta a dicha concepción y lo militar se extiende a algunas áreas de la vida civil de otra manera. Como consecuencia, las instituciones castrenses desarrollan actividades civiles como la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura, atención y respuesta a desastres naturales, desminado humanitario, misiones médicas, educación, conservación ambiental y otras (Rodríguez Páez et al., 2021). Como se mencionó, la doctrina de Acción Integral pone a la intervención militar y el control territorial como uno solo de los ejes de presencia multidimensional del Estado y donde las FF.MM. pueden participar del estrechamiento de relaciones con las comunidades en actividades no bélicas, consagradas al desarrollo pacífico de los territorios.

Ahora bien, frente a las posiciones antagónicas, la institucionalidad militar ha sostenido una posición más bien optimista, socializando los procesos de profesionalización de las FF.MM., las transformaciones realizadas en su interior, sus resultados de recuperación y consolidación territorial, sus avances acompañando a las poblaciones y sus hitos de cooperación internacional. A su vez, los sectores de la sociedad más afectados con el impacto de las manifestaciones y bloqueos dieron reconocimiento a los esfuerzos de las FF.MM. en el apoyo a la restauración del orden público, manteniéndose subordinados a las autoridades políticas territoriales. No obstante, se ha agudizado la polarización en la sociedad colombiana en medio de la coyuntura de campaña electoral, donde el rol de las redes sociales ha sido fundamental en dichas controversias, incluyendo la difusión de información falsa o parcializada que pone en entredicho el ejercicio democrático de las funciones de diferentes instituciones del país (Ejecutivo, Congreso, Cortes y Fuerza Pública). En muchos casos, se habla incluso de una “crisis de legitimidad” de las FF.MM. que no parece coincidir con las encuestas de percepción nacional. Una de ellas se realizó antes de iniciar las protestas (23-27 de abril 2021), durante el inicio de las protestas (28 de abril al 3 de mayo 2021) y 20 días después de iniciadas las protestas (18 al 22 de mayo 2021). A pesar de unos declives de coyuntura, las FF.MM. continuaron como una de las instituciones con mayor favorabilidad ciudadana, por encima de otras como

Corte Constitucional, Fiscalía, Congreso, partidos políticos, medios de comunicación y hasta la propia JEP, con cifras de favorabilidad, para cada uno de esos tres cortes de tiempo, de 58% (antes), 57% (durante) y 58% (después) (INVA-MER, abril-mayo de 2021, p.25).

A pesar de todo, desde algunos medios de comunicación alternativos o independientes se hace un constante llamado a resistir y/o reorientar las FFMM. Las críticas insisten en que no se trata sólo de unos hechos aislados violatorios o de corrupción, sino que se trata de problemas generalizados y estructurales y que requieren acciones más concretas (Sandoval, 26 de mayo de 2020). En respuesta, tanto el Gobierno Nacional, como congresistas y candidatos a la Presidencia han realizado propuestas de ajuste a los protocolos y al control disciplinario del personal, que no impliquen necesariamente un debilitamiento de las mismas. En efecto, el Gobierno ha trabajado en la institucionalización democrática de las FFMM., empleando su potencial para la consecución de fines del Estado más allá de la seguridad y la defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2022).

8. Conclusiones

En Colombia las FFMM. no pueden participar directamente de la política. Aunque los retirados pueden ejercer actividades como el voto, la aspiración a cargos de elección y asociarse para defender sus derechos y realizar reuniones académicas o políticas, no hay evidencia de que se estén usando para minar el control civil de las FFMM., a pesar de las inestabilidades antes y durante la pandemia. Si bien hay una franja gris en el uso libre o indebido de las redes sociales, se han sancionado los casos aislados y se han adoptado medidas para el uso responsable e institucional de esos canales.

Los roles internos de las FFMM. ante la continuidad y dinámicas cambiantes del conflicto armado suscitan, lógicamente, mayor controversia pública, especialmente por la historia de su instrumentalización por parte de los partidos y gobiernos para atacar el comunismo y frenar los brotes de inconformidad social. Sus roles anti-insurgente y antinarcóticos han generado fricciones cívico-militares por la naturaleza irregular del conflicto y la participación de civiles en redes de apoyo a estructuras ilegales y en eslabones del narcotráfico. Frente al COVID-19, como pudo observarse, ninguna disposición excepcional en el marco de las medidas decretadas frente a la crisis sanitaria condujo a un deterioro fáctico del control civil de las FFMM., si bien se les invocó como apoyo al personal sanitario y policial de todo el país.

Adicionalmente, antes y durante la pandemia se generaron importantes inquietudes democráticas por el uso de las FFMM. para apoyar a los alcaldes y gobernadores y a la Policía en la restauración de la movilidad y la protección a infraestructuras en medio de las dos oleadas de violentas protestas en el mar-

co del paro nacional. Aunque finalmente se avaló la legitimidad del decreto de asistencia militar por parte de la rama judicial y no hubo pruebas acerca de abusos a los DD.HH. por parte de los militares en ese contexto, es claro que los conflictos entre civiles deben ser objeto de intervención policial y no de las FF.MM., aunque la Policía no salió tan bien librada al verse desbordada por la crisis social y las denuncias en su contra por excesos.

La penetración de intereses externos de tipo ideológico o geopolítico (Venezuela, Rusia) y la presencia de estructuras armadas ilegales (ELN, disidencias de FARC) entre algunos sectores de las protestas coadyuvaron para que varios sectores ciudadanos y políticos apoyaran la asistencia militar, en un escenario en el que la polarización societal ha expuesto una importante fractura en la concepción de la seguridad y los roles domésticos de las FF.MM. Sin ignorar esta realidad, cabe añadir que se ha ido consolidando la subordinación de ellas a la Constitución y al poder político por su trayectoria desde el Frente Nacional (doctrina Lleras), la Carta magna de 1991 y la incorporación progresiva de las normas internacionales al derecho interno, a la doctrina y entrenamiento y a los manuales y derecho operacionales, fortaleciendo también los procesos de auditoría, investigación y sanción de conductas ilegales. A pesar de que siguen siendo dolorosas las revelaciones en curso dentro de la JEP en relación con las ejecuciones extrajudiciales en la era Uribe y las noticias sobre civiles y menores de edad fallecidos en operaciones contra GAO y GDO, los resultados de las doctrinas Damasco y de Acción Integral y la alta favorabilidad que mantienen en las encuestas de percepción ciudadana siguen posicionando positivamente a las FF.MM., incluso por encima de otras instituciones del Estado.

A lo largo de 2020 y 2022, las Fuerzas Militares han sido sujeto de denuncias de corrupción y hechos violatorios que han afectado parcialmente su imagen. Se identifica que las acusaciones han estado enmarcadas dentro de cuatro aspectos: 1) influencias y nexos criminales, 2) hechos violatorios, 3) campañas de desprestigio y 4) procesos legales a algunos miembros por ejecuciones extrajudiciales de la era Uribe. Las instituciones de defensa y seguridad de Colombia se han mantenido dispuestas al esclarecimiento de la verdad, a brindar información y apoyo en los procesos de judicialización a miembros que han faltado a sus valores y principios, e inclinadas a la implementación de estrategias internas y externas que fortalezcan la comunicación y las acciones anticriminales. Asimismo, han mostrado esfuerzos en la aplicación de normas de transparencia y ética que se encuentren alineadas con los estándares nacionales e internacionales y la lucha contra la corrupción.

Se resaltó la importancia de la institucionalidad y de la profesionalización de las FF.MM. para el buen funcionamiento del régimen democrático en Colombia. Los nuevos estándares en materia de DIH y DD.HH., sumados al escenario de

posacuerdo y a las transformaciones tecnológicas suponen serios desafíos a las dinámicas institucionales de las FF.MM, tanto en su interior, como en su relación con las demás instituciones del Estado. Sin embargo, pese a la gran relevancia otorgada al poder militar en Colombia debido al contexto histórico, se reconoce que ha sido posible mitigar las tensiones que pueden surgir entre el poder de las instituciones militares y el resto de las instituciones del Estado. En ello, la profesionalización de las FF.MM. se convierte en la herramienta clave que permite generar los cambios para adecuar el potencial de las FF.MM. a las necesidades y fines del Estado, como parte de la administración pública, y permiten que su actuar se ciña a criterios de DD.HH. en un contexto de transición a la paz. La cooperación con la OTAN también ha sido estratégica en ese sentido. Por supuesto, los nuevos roles de las FF.MM. derivados de los cambios estratégicos, jurídicos y de doctrina son oportunidades de seguir apostando por la modernización y profesionalización de las FF.MM. como forma de actualizar y fortalecer sus capacidades.

En cuanto a coordinación regional militar, dos pilares importantes de la *Estrategia* multidimensional de Seguridad Nacional (2019-2029) son la creación de espacios de cooperación internacional relacionados con el intercambio de experiencias y capacidades en materia de defensa, así como el fortalecimiento del liderazgo de Colombia en estrategias contra la criminalidad. Las FF.MM. han participado en espacios que reúnen estos intereses y se alinean con el objetivo de reforzar los tratados colaborativos en la lucha internacional contra el terrorismo y las amenazas transnacionales. Resaltan para Colombia organismos como la Junta de Defensa Interamericana (JID), el Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA) y los acuerdos bilaterales. No obstante, estos mecanismos no han sido un asunto de prioridad para otros Estados y resulta difícil lograr una matriz de coordinación e integración hemisférica en defensa, particularmente con el fin del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR y la volatilidad de los proyectos de integración.

Por último, los movimientos antimilitaristas en Colombia no son un fenómeno reciente. Desde hace tiempo ciertos sectores de la sociedad criticaban la priorización de la institución militar por parte del Estado colombiano en el marco del conflicto armado. Sin embargo, lo ocurrido durante las protestas sociales en los últimos tres años alimentó el descontento de algunos grupos de la sociedad civil hacia la Fuerza Pública. Las manifestaciones sociales sumaron a su agenda ideas antimilitaristas, que cobraron más relevancia en el contexto de la politización y polarización electoral, especialmente de sectores contrarios al gobierno Duque y al uribismo. Aun así, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas y planes de mejoramiento para adaptar las FF.MM a un nuevo escenario, procurando, mediante la profesionalización de sus actividades armadas y no armadas, usar sus capacidades para consolidar la presencia integral del Estado

en los territorios y responder a un entorno de amenazas cambiantes, como las que atañen al daño y explotación ilícita de recursos naturales, si bien hay que elevar los esfuerzos para proteger a los desmovilizados de las guerrillas y a los líderes sociales.

9. Recomendaciones

La Fuerza Pública debe continuar fortaleciendo los diálogos con las comunidades con el fin de extender su conocimiento acerca de las necesidades de seguridad en las regiones. Esto mejorará la formulación e implementación sus estrategias y campañas y dará a conocer mejor sus resultados. Lo anterior, en virtud de la transparencia institucional. También es crucial multiplicar las actividades de Acción Integral.

Colombia puede intensificar sus esfuerzos de coordinación regional en defensa por medio de comités, congresos, productos de investigación, espacios de especialización y memorias de experiencias acerca de lecciones aprendidas en su lucha contra amenazas diversas. Esto no sólo influye en el fortalecimiento de capacidades internas, sino además en la construcción de memoria historia y la réplica de buenas prácticas por parte de países aliados. Hay que intensificar la diplomacia de la seguridad y la defensa.

La Fuerza Pública necesita trabajar de manera multisectorial, creando vínculos con diferentes actores como academia, prensa, organizaciones de carácter social, sector privado, con el fin de promover una visión más integral y transversal de la seguridad y la defensa. Este ejercicio debería tener un enfoque multinivel (local, subnacional, nacional, regional), identificando socios estratégicos y naciones con retos similares a los de Colombia.

Referencias bibliográficas

- Acevedo, J. (2022, 4 de abril). "04 de ABRIL" Día Internacional de Sensibilización contra las Minas Antipersonal. Junta Interamericana de Defensa. <https://www.jid.org/04-de-abril-dia-internacional-de-sensibilizacion-contra-las-minas-antipersonal/>
- Acore (s.f.). Objetivo. <https://www.acore.org.co/laasociacion/historia/>
- Aguilar, D. M. y Londoño, V. M. (2022, 13 de febrero). Comandante de la Sexta División del Ejército habría admitido nexos con un grupo ilegal. W Radio. <https://www.wradio.com.co/2022/02/13/comandante-de-la-sexta-division-del-ejercito-habria-admitido-nexos-con-un-grupo-ilegal/>
- Amórtegui Rodríguez, L. R. (2019). Análisis situacional del programa individual de asociación y cooperación entre Colombia y la OTAN. En F. E. Farfán Castro, N. M. Rey Torres y J. Jiménez Reina (Eds.), *Análisis económico de la interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)* (pp. 155-204). Escuela Superior de Guerra.
- Andrade, O. (2012). Relaciones cívico-militares en Colombia: apuntes para un estado del arte. *Revista Análisis Internacional*, (6), 145-171. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/download/850/861/>
- Atehortúa Cruz, A. L. (2010). El golpe de Rojas y el poder de los militares. *Folios*, (31) 33-48. <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n31/n31a03.pdf>
- BBC News Mundo. (2021, 11 de marzo). "Máquinas de guerra": la polémica en Colombia por la justificación del gobierno de un bombardeo a la guerrilla en el que murió al menos una menor. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56261428>
- Benavides González, E. G. (2018). Introducción a la lógica institucional en las relaciones civiles y militares: Caso colombiano. *Experticia Militar*, (6), 30-39.
- Buitrago Rincón, P. A., Sánchez Lozano, I. y Mojica Amaya, J. A. (2017). Del Terrorismo al Ciberterrorismo. En C. E. Álvarez Calderón (Ed.), *Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional en Colombia* (pp. 677-720). Escuela Superior de Guerra.
- Cabrera, F. O., Giraldo, H. F. B., Grisales, O. E. F. y Tobar, O. A. S. (2020). Estrategia multidimensional de seguridad nacional. Propuesta 2018 - 2028. Escuela Superior de Guerra. <https://doi.org/10.25062/9789585310100>
- Cabrera Ortiz, F. (2021). Propuesta para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(33), 5-28. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.747>
- Caicedo, L. (2022, 13 de febrero). Ejército Nacional retiró a general cuestionado por aliarse con narcos. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/radio/2022/02/14/judicial/1644805425_720447.html

- Calle, M. (2021, 19 de febrero). Tribunal de paz en Colombia triplica la cifra de muertes por 'falsos positivos'. *France 24*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210218-colombia-jep-cifra-falsos-positivos-ejecuciones-extrajudiciales>
- Cancillería de Colombia. (2008). *Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR*. <https://www.cancilleria.gov.co/en/node/714>
- Cárdenas, S. y Colprensa (23 de marzo de 2021). Reviven debate por proyecto que quiere implementar voto militar. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/radican-proyecto-para-que-las-fuerzas-militares-puedan-votar-en-elecciones-JJ14841877>
- Castillo, C. y Niño, A. (2016). La Doctrina de Acción Integral como política de seguridad en el posconflicto armado en Colombia. En: C. Niño (Comp.) *Perspectivas y prospectivas de la seguridad en Colombia*. Universidad Santo Tomás. https://www.researchgate.net/publication/322505438_La_Doctrina_de_Accion_Integral_como_politica_de_seguridad_en_el_posconflicto_armado_en_Colombia
- Constitución Política de Colombia*. (1991). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia –CGFM. (2015). *Plan Estratégico Militar 2030*. https://www.fac.mil.co/sites/default/files/linktransparencia/Planeacion/Planes/plan_estrategico_militar_2030.pdf
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia –CGFM. (2018, 26 de febrero). Sector defensa comprometido con la transparencia y la construcción del buen gobierno. Comando General de las Fuerzas Armadas de Colombia. <https://cgfm.mil.co/es/sector-defensa-comprometido-con-la-transparencia-y-la-construccion-del-buen-gobierno>
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia –CGFM. (2020, 3 de junio). 'Sí, Juro', la nueva campaña de integridad y transparencia institucional de las Fuerzas Militares. Comando General de las Fuerzas Militares. <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/si-juro-la-nueva-campana-de-integridad-y-transparencia-institucional-de-las-fuerzas-militares>
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia –CGFM. (2020, 13 de agosto). Por primera vez militares víctimas participan en Espacios de escucha de la Comisión de la Verdad. Comando General de las Fuerzas Militares. <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/por-primera-vez-militares-victimas-participan-en-espacios-de-escucha-de-la-comision-de-la>
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia –CGFM. (2021, 7 de mayo). "Colombia es mi verdad": campaña que busca terminar con las noticias falsas. Comando General de las Fuerzas Militares. <https://cgfm.mil.co/es/blog/colombia-es-mi-verdad-campana-que-busca-terminar-con-las-noticias-falsas>

- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia –CGFM. (2021, 29 de noviembre). Fuerzas Aéreas de Colombia y Argentina realizaron segunda reunión bilateral de cooperación en Buenos Aires. Comando General de las Fuerzas Militares. <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/fuerzas-aereas-de-colombia-y-argentina-realizaron-segunda-reunion-bilateral-de-cooperacion-en>
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia –CGFM. (2022, 15 de febrero). Fases para el planeamiento del Ejercicio Cooperación VIII-Virtual entre Fuerzas Aéreas del continente americano. Comando General de las Fuerzas Militares. <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/fases-para-el-planeamiento-del-ejercicio-cooperacion-viii-virtual-entre-fuerzas-aereas-del>
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia –CGFM. (2022, 25 de febrero). Gobierno Nacional presenta el documento: ‘Aporte a la verdad: contexto de la Fuerza Pública para la memoria histórica’. Comando General de las Fuerzas Militares. <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/gobierno-nacional-presenta-el-documento-aporte-la-verdad-contexto-de-la-fuerza-publica-para-la>
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia –CGFM. (2022, 27 de febrero). Aumenta a 27 el número de muertos en el desarrollo de operaciones militares contra el GAO-r E10 Martín Villa. Comando General de las Fuerzas Militares. <https://cgfm.mil.co/es/blog/aumenta-27-el-numero-de-muertos-en-el-desarrollo-de-operaciones-militares-contrael-gao-r-e10>
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia –CGFM. (2021, 7 de mayo). “Colombia es mi verdad”: campaña que busca terminar con las noticias falsas. Comando General de las Fuerzas Militares. <https://cgfm.mil.co/es/blog/colombia-es-mi-verdad-campana-que-buscaterminar-con-las-noticias-falsas>
- Congreso de Colombia. (2016, 29 de julio). Ley N° 1801. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538>
- Congreso Visible (s.f.). Proyecto de Ley “Por medio del cual se modifica el inciso 2º del artículo 219 de la Constitución Política de Colombia” [Participación política militares]. Universidad de los Andes. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-medio-del-cual-se/7234/>
- Constaín, J. E. (2016, 2 de octubre). Así fue el primer plebiscito votado en el país. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/historia-del-plebiscito-de-1957-51641>
- Correa Escobar, M. K. (2022, 4 de abril). Armando Benedetti pidió suspender su caso ante la Corte Suprema de Justicia. *W Radio*. <https://www.wradio.com.co/2022/04/04/armando-benedetti-pidio-suspender-su-caso-ante-la-corte-suprema-de-justicia/>

- Díaz Jaimes, J., López Varela, M., González Cortes, O., López Tunjo, H., Núñez Navarro, O. y Lozano Borrero, J. (2020). Caracterización Doctrinaria E Impacto En La Legitimidad Del Ejército Contemporáneo. En L.A. Montero Moncada. (Ed.), *El Ejército Nacional: 200 años de transformaciones y retos* (pp. 147-170). Sello Editorial ESDEG.
- Ejército Nacional de Colombia. (2021, 27 de setiembre de 2021). ¿Qué es el derecho operacional? Ministerio de Defensa de Colombia. <https://www.ejercito.mil.co/que-es-el-derecho-operacional/#:~:text=El%20Derecho%20Operacional%20se%20entiende,operativos%20y%20procedimientos%20de%20la>
- El Espectador (2021, 24 de julio). Duque impugnará decisión de suspender decreto de asistencia militar. <https://www.elespectador.com/politica/duque-impugnara-decision-de-suspender-decreto-de-asistencia-militar/>
- El Tiempo (2018, 10 de junio). Ejército responde a hallazgo de Contraloría sobre visores nocturnos. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/ejercito-responde-a-hallazgo-de-contraloria-sobre-visores-nocturnos-595023>
- El Tiempo. (2021, 29 de octubre). Flip denuncia que Mindefensa falseó ciberataque durante el paro nacional. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/ministerio-de-defensa-falseo-ciberataque-en-el-paro-nacional-dice-flip-628768>
- Espinel, N. de J. M. (2019). Prólogo. En E. P. Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: Nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp. 9-10). Fundación Konrad Adenauer, KAS Colombia. <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Fuerzas+Militares.pdf/8acb9e5d-ea94-1a12-0f70-23402a752227?t=1555002345379>
- Fiscalía General de la Nación (2022, 15 de febrero). Cárcel para coronel en retiro Robinson González del Río por presunto asesoramiento armado a la estructura 'Cordillera Sur' del 'Clan del Golfo'. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/carcel-para-coronel-en-retiro-robinson-gonzalez-del-rio-por-presunto-asesoramiento-armado-a-la-estructura-cordillera-sur-del-clan-del-golfo/>
- Fonseca, M. (2022, 29 de marzo). Presidente de Colombia, Alcaldesa de Bogotá, Ministros y cúpula militar harán consejo de seguridad para la capital. *Colombia.Com*. <https://www.colombia.com/actualidad/nacionales/el-gobierno-colombiano-se-reunira-en-un-consejo-de-seguridad-para-la-ciudad-de-bogota-345182>
- Fundación Ideas Para la Paz [FIP]. (2018). La Transformación del Ejército Nacional Una mirada comparada con los Ejércitos más modernos del mundo. Fundación Ideas Para la Paz [FIP]. https://ideaspaz.org/media/website/FIP_Transformacion_ejercito.pdf

- García Suárez, A. L. (2019). El desarrollo de la democracia colombiana y sus efectos en el binomio Fuerzas Militares-ciudadanía. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(26), 253-268.
- Infobae. (2021, 25 de mayo). El saldo del paro: van al menos 2.100 heridos y 47 muertos, según MinDefensa. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/25/el-saldo-del-paro-van-al-menos-2100-heridos-y-47-muertos-segun-mindefensa/>
- Infobae. (2021, 1 de junio). Así adelanta la fuerza pública el desbloqueo de vías en el Valle del Cauca. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/06/01/asi-adelanta-la-fuerza-publica-el-desbloqueo-de-vias-en-el-valle-del-cauca/>
- Infobae. (2021, 19 de noviembre). Consejo de Estado revive decreto de asistencia militar que implementó Duque durante las protestas. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/11/19/consejo-de-estado-revive-decreto-de-asistencia-militar-que-implemento-duque-durante-las-protestas/>
- Infobae. (2022, 15 de febrero). Excomandante de las Fuerzas Militares de Colombia habría trabajado para el clan del Golfo con el alias de El Padrino. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/02/15/excomandante-de-las-fuerzas-militares-de-colombia-habria-trabajado-para-el-clan-del-golfo-con-el-alias-de-el-padrino/>
- INVAMER. (2021, abril-mayo). *Medición N° 142*. <https://www.valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2021/05/2021-05-Invamer-Poll.pdf>
- JEP. (2021, 18 de febrero). La JEP hace pública la estrategia de priorización dentro del Caso 03, conocido como el de falsos positivos. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-hace-p%C3%BAblica-la-estrategia-de-priorizaci%C3%B3n-dentro-del-Caso-03,-conocido-como-el-de-falsos-positivos.aspx>
- Lara Silva, A. y Jiménez Reina, J. (2019). Análisis situacional del programa individual de asociación y cooperación entre Colombia y la OTAN. En F. E. Farfán Castro, N. M. Rey Torres y J. Jiménez Reina (Eds.), *Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte Aproximaciones de análisis desde la academia* (pp. 17-56). Escuela Superior de Guerra.
- Lleras, A. (9 de mayo de 1958). Las Fuerzas Armadas. *Señal Memoria*. <https://www.senalmemoria.co/la-voz-del-poder/alberto-lleras-camargo>
- Markham, C. y Schmitt, M. (2013). Precision Air Warfare and the Law of Armed Conflict. *International Law Studies*, (89), 669-695.
- Melo, E. (2018, 7 de mayo). ¿Y el voto de los militares? <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/y-el-voto-de-los-militares/>
- Mejía Rosas, J. L., Bedoya, G., Sarmiento, C.A., Silva Monroy, Ó. y Toro Botero, J. (2020). Caracterización doctrinaria e impacto de la legitimidad del Ejército Nacional en la guerra de guerrillas en Colombia. En L.A. Montero Moncada (Ed.), *El Ejército Nacional: 200 años de transformaciones y retos*

- (pp. 111-146). Escuela Superior de Guerra. <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/book/53>
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2021). *Informe de rendición de cuentas. Viceministerio para la estrategia y planeación (1 enero – 31 de mayo 2021)*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/RendicionCuentas/2021/UGG/LogrosRetosVEP2021.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2022). Derechos Humanos y Fuerza Pública 2021. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/InformeDDHH2022.pdf?fbclid=IwAR1NbTHX->
- Montaño Rozo, M. X. (2021, 29 de diciembre). 2021: el año del estallido social en Colombia. *Pesquisa Javeriana. Paro Nacional*. <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/2021-el-ano-del-estallido-social-en-colombia/>
- Moreno, J. (2014). Relaciones cívico-militares en Colombia: supremacía y control de los partidos políticos sobre la organización militar. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 333-352.
- Nieto, P. (2004). ¿Subordinación o autonomía? El ejército colombiano, su relación política con el gobierno civil y su configuración en la violencia, 1953-1990. Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20101115104323/nieto.pdf>
- Ommati, M. (2021, 24 de junio). Conferencia patrocinada por JID analiza el rol de la mujer en las fuerzas armadas. *Diálogo Américas*. <https://dialogo-americas.com/es/articulos/conferencia-patrocinada-por-jid-analiza-rol-de-la-mujer-en-las-fuerzas-armadas/#.YlClzC1t9QI>
- Ortiz, C. (2020, 1 de setiembre). *Estrategia multidimensional de seguridad nacional. Propuesta 2018-2028*. Escuela Superior de Guerra. <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/book/60>
- Osorio Zuluaga, D. (2022, 1 de abril). Dineros ilegales y nexos con ELN: las pruebas que la Fiscalía dice tener contra ruso capturado en Bogotá. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/pruebas-de-la-fiscalia-contrael-ruso-sergei-vagin-por-violencia-en-el-paro-en-colombia-PG17118788>
- Portafolio. (2022, 16 de marzo). Estados Unidos aprueba ayuda económica para Colombia. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/estados-unidos-aprueba-ayuda-economica-para-colombia-562998>
- Portafolio. (2019, 19 de noviembre). Militares patrullan calles de Bogotá horas antes del paro. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/militares-patrulla-calles-de-bogota-horas-antes-del-paro-535698>
- Presidencia de la República del Colombia. (2020, 13 de abril). *Decreto N° 541*. https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/docs/decretos/mindefensa/208_DECRETO_541_2020.pdf

- Presidencia de la República del Colombia. (2020, 17 de marzo). *Decreto N° 417*. https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/docs/decretos/presidencia/51_Presidencia_Decreto_417.pdf
- Presidencia de la República del Colombia. (2020, 22 de marzo). *Decreto N° 457*. <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/docs/decretos/presidencia/82-decreto-457.pdf>
- Presidencia de la República del Colombia. (2020, 6 de mayo). *Decreto N° 637*. https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/docs/decretos/presidencia/286_DECRETO_637_2020.pdf
- Presidencia de la República del Colombia. (s.f.). *Gral. Gustavo Rojas Pinilla 1953-1957*. <http://historico.presidencia.gov.co/asiescolombia/presidentes/55.htm>
- Quintero, J. (2022, 9 de febrero). Ejército pidió perdón por dos falsos positivos en Manizales. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/ejercito-pidio-perdon-por-dos-falsos-positivos-en-manizales-en-2008-FG16545176>
- Ramírez Pedraza, Y. E. y Bolívar Sandoval, J. C. (2017). Consolidación Multidimensional del Territorio, Hacia un Concepto de Seguridad para el Pos Acuerdo. En C. E. Álvarez Calderón (Ed.), *Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional en Colombia* (pp. 555-590). Escuela Superior de Guerra.
- RESDAL. (2020). La labor de las Fuerzas Militares en contexto de crisis COVID-19. Boletín, (2). https://www.resdal.org/assets/resdal-boletin_covid-19n2_esp_final.pdf
- Ríos, J. C. y Melgarejo, C. (2022, 8 de febrero). JEP: víctimas piden expulsar al coronel Robinson González del Río - JEP Colombia - Justicia. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/jep-victimas-piden-expulsar-a-coronel-robinson-gonzalez-del-rio-650027>
- Rodríguez, J. (2021, 14 de octubre). Consejo de Estado mantiene investidura de Gustavo Bolívar por financiar la 'Primera Línea'. <https://www.rcnradio.com/judicial/consejo-de-estado-mantiene-investidura-de-gustavo-bolivar-por-financiar-la-primera-linea>
- Rodríguez Páez, A. N., Peñuela Gallo, C. C. y Moreno Cuervo, D. A. (2021). *Trayectoria del Antimilitarismo en Colombia. Historia, reflexiones y política desde la no violencia*. Ediciones Pluriverso Narrativo.
- Rojas Guevara, P. J. (2017). Doctrina Damasco: Eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 95-119.
- Rosanía Miño, N., Sánchez Duque, D. y López Guahuña, G. (2017). Rupturas y Continuidades de la Seguridad y Defensa en Colombia: De la Seguridad Nacional a la Seguridad Multidimensional. En C. E. Álvarez Calderón (Ed.), *Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional en Colombia* (pp. 85-144). Escuela Superior de Guerra.

- Sandoval, L. (2020, 26 de mayo). La Fuerza Pública que tenemos. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/luis-i-sandoval-m/la-fuerza-publica-que-tenemos-opinion-el-espectador-column/>
- Semana. (2019, 26 de noviembre). Así van las cuentas para reparar los daños causados en Bogotá por los encapuchados. <https://www.semana.com/nacion/articulo/vandalismo-durante-paro-nacional-asi-van-las-cuentas-para-reparar-los-danos/642131/>
- Semana. (2021, 29 de mayo). Este es el decreto del Gobierno Duque para recuperar el control del orden público en el país. <https://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-decreto-asistencia-militar-en-ocho-departamentos-del-pais/202149/>
- Semana. (2022, 27 de febrero). Semana. Se ha denunciado algunos integrantes de la fuerza pública con casos de corrupción. <https://www.semana.com/nacion/articulo/existe-una-campana-infame-de-desprestigio-contra-la-fuerza-publica-acore/202253/>
- Semana. (2022, 7 de abril). Militares que comparezcan ante la JEP tendrán acompañamiento psicológico: gobierno Duque. <https://www.semana.com/nacion/articulo/militares-que-comparezcan-ante-la-jep-tendran-acompanamiento-psicologico-gobierno-duque/202257/>
- Sierra Musse, L. (2019, 31 de julio). ¿Qué es el antimilitarismo y por qué Bogotá hoy es su epicentro? *Pacifista!* <https://pacifista.tv/notas/que-es-antimilitarismo-conferencia-bogota-guerra-pacifista/>
- Sierra, P. A. Z. y Bermúdez, M. T. (2020, 30 de diciembre). La invisibilidad de la identificación de víctimas en las fuerzas militares y el inicio de una crisis en la defensa y seguridad nacional a raíz del Acuerdo de Paz. *Vniversitas*, (69). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj69.iivf>
- Sierra, P., Sierra, S., y Martínez, J. (2020). Restricciones de las Fuerzas Militares a causa de los cambios de gobierno y sus políticas públicas y de gobierno en el periodo 2010-2022 en Colombia. <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v19n39/1692-2530-ojum-19-39-227.pdf>
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI]. (2022). *SIPRI Military Expenditure Database*. <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Trujillo Rodríguez, M. A. y Valencia Agudelo, G. D. (2021). Cambiando de mentalidad: El proceso de transformación del Ejército Nacional de Colombia (2011-2018). *Revista Científica General José María Córdova*, 19(36), 867-887. <https://doi.org/10.21830/19006586.804>
- Vásquez, J. P. (2022, 1 de marzo). Escándalo en el Ejército: \$4.896 millones en medias que están en vilo. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/programa/2022/03/01/hoy_por_hoy/1646153592_089271.html
- Vásquez, D. J. y Gil, L. M. (2017). Modelo constitucional de la fuerza pública en Colombia. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 20(39), 139-162. <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v20n39/v20n39a10.pdf>

- Velásquez, M. (2021, 11 de junio). Daños y pérdidas económicas por el paro nacional en Colombia: estas son las cifras. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/11/danos-y-perdidas-economicas-por-el-paro-nacional-en-colombia-estas-son-las-cifras/>
- Vera, D., Prieto, P. y Garzón, D. (2019). La contribución de las Fuerzas Armadas de Colombia a la construcción de Estado y a la consolidación de paz de cara al siglo XXI. En E. P. Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: Nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp. 143-180). Fundación Konrad Adenauer, KAS Colombia.
- Villar, L. (2019, 7 de junio). La decisión fatal que causó la masacre estudiantil de 1954. <https://www.eltiempo.com/bogota/la-decision-fatal-que-causo-la-masacre-estudiantil-de-1954-372694>
- Zapateiro Altamiranda, E. E. (2021). Actuamos bajo una sola doctrina del Ejército para responder a los retos presentes y futuros. *Experticia Militar*, 12.

Relaciones civil-militares y pandemia en Ecuador. Tensiones para la democracia, seguridad y política

Diego Pérez Enríquez*

1. Introducción

Este capítulo se adentra en las históricamente complejas relaciones civiles militares (RCM) en Ecuador y observa su naturaleza y tensiones en el contexto contemporáneo, enfatizando en los sucesos que hacen al periodo de la pandemia global de COVID-19 y dos momentos cruciales en su actuación: las protestas de octubre de 2019 y las de junio de 2022¹. Esta evaluación contemporánea de las RCM, en clave cuasi coyuntural, mira la sucesión de situaciones que trastocan las líneas clásicas del análisis teórico sobre el campo, y conducen a ponderar la efectiva dimensión de la relación ciudadanos–Estado, atravesada por un rol castrense que se debate entre el cumplimiento de sus misiones constitucionales y el rol político asignado (y asumido, finalmente) en condiciones en las que, aparentemente, el espacio para la política se agota.

Una preocupación que atraviesa este texto es reminiscente de los elementos clásicos del estudio de las RCM, pues se interroga sobre el rol de los militares en la democracia y los mecanismos que los mantienen dentro de su ámbito profesional (Mainwaring, 1989; Rouquié, 1969, 1982; Varas, 1991), mirando la eficiencia de los dispositivos postransicionales que presumiblemente fortalecerían la democracia. La segunda preocupación son los sucesivos cambios a los que se ha sometido el sistema político y las tensiones que eso ha significado para las Fuerzas Armadas (FF.AA.) en su relación con la sociedad (Jimenez, 2019; Pérez Enríquez, 2018a).

Al considerar la problemática de la democracia en el contexto que existió antes, durante y después de la pandemia, es fundamental considerar cuan evidentes

* Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Belgrano (Buenos Aires). Docente de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (Quito).

ID orcid: 0000-0001-7456-3330

¹ La referencia a estas últimas será más limitada por estar aún en pleno desarrollo mientras se escriben estas líneas, lo que implica la subsistencia de un escenario todavía incierto en el que no se han logrado acuerdos entre los movimientos indígenas y sociales, por una parte, y el gobierno, por otra. Existe en este suceso, sin embargo, una línea que permite la continuidad de la reflexión aquí expuesta en torno a la actuación de las FF.AA. como un actor político y fáctico para la estabilización del sistema.

se volvieron las falencias estatales para el control de la población, la provisión de servicios y el mantenimiento de la soberanía frente a la acción de las organizaciones criminales internacionales. Así, existe una distancia considerable entre la discusión clásica sobre la democracia y las RCM cuando se constata la debilidad estatal, magnificada como consecuencia de la pandemia.

Al mirar el rol político de las FF.AA. ecuatorianas en la historia postransicional son apreciables las fracturas en la noción de control civil objetivo (Huntington, 1985) que se intentó implementar en el marco constitucional de 1979 y su cotidianidad como agentes estabilizadores en los momentos de crisis, “protegiendo” la democracia (Loveman, 1994, 1999; Pérez Enríquez, 2003, 2018b; Pérez Enríquez et al., 2019). Subsiste, aparentemente, un problema de diseño institucional que históricamente favoreció la conflictividad Ejecutivo–Legislativo, que no ha sido superado una vez concluido el periodo de Rafael Correa (Andrade, 2009; Mejía Acosta y Polga-Hecimovich, 2010; Verdesoto, 2014)². Dicha conflictividad impone a las FF.AA. un rol político por poseer el monopolio legítimo de la violencia y una importante legitimidad social; su actuación ha favorecido el retorno a la “normalidad” tras los periodos de crisis, pero también ha implicado un costo cada vez más elevado en su reconocimiento y relacionamiento con la sociedad.

El gobierno de 2007–2017 desplegó un proceso de reestructuración institucional en todo el Estado, amparado en el éxito electoral de su organización. Ello le permitió alcanzar una potente mayoría para el proceso constituyente de 2008, así como para los periodos legislativos 2009–2013 y 2013–2017. La promulgación de la Constitución 2008 favoreció el predominio del Ejecutivo en todos los espacios decisionales en el Estado (Ortiz Ortiz, 2018), mientras que una consulta popular en 2011 permitió que este poder intervenga directamente sobre la administración de la justicia (Ecuavisa, 2011; Presidencia de la República del Ecuador - SECOM, 2011; Sánchez y Pachano, 2020). En este contexto el rol de las FF.AA. también cambió en lo constitucional y en lo pragmático.

El artículo 158 de la constitución de 2008 (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008) mantuvo las misiones tradicionales de defensa de la soberanía y la inte-

² La elevada fragmentación legislativa, fruto de los múltiples clivajes del país y de una legislación que los alimenta, ha implicado suma dificultad para lograr acuerdos de gobernabilidad con el ejecutivo. El agotamiento de las alianzas ha supuesto el uso de las capacidades de los partidos para convocar movilizaciones que ponen en jaque al ejecutivo. A este no le queda más que recurrir al uso de la violencia —con los costos implícitos en términos de legitimidad y de reducción de las posibilidades de negociación— para evitar desbordes que acaben anticipadamente con su gobierno. Esto se verifica en las crisis de 1997, 2000, 2005, 2019 y 2022. En el periodo 2007–2017 se logra contener este efecto gracias a una amplia mayoría legislativa que respondía directa y personalmente al ejecutivo, a más de un sistema diseñado para concentrar la totalidad de las decisiones en la persona del presidente.

gridad territorial, al tiempo que se eliminó la de “garantizar el ordenamiento jurídico del Estado” que constaba en el artículo 183 de la constitución de 1998 (Asamblea Nacional Constituyente, 1998) pero cuyo origen se puede rastrear a la constitución de 1835 (Pérez Enríquez, 2012). Ello implicaba un reconocimiento político del rol cumplido por los militares en las crisis de los años precedentes y retirar esta disposición permitía reubicar las expectativas en torno a su rol. A ello se añadió una categorización como responsables, junto a la policía, de la “[...] protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos” (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008). Otros cambios constitucionales se encuentran en el artículo 161 que transforma el servicio militar en voluntario, mientras que el 162 delimitó con más precisión la participación castrense en actividades económicas, restringiéndolas “solo...[a] las relacionadas con la defensa nacional”, lo que implicó un proceso de desinversión en múltiples empresas que hacían parte de las FF.AA.

Los cambios constitucionales supusieron un rol político distinto del que habían tenido desde la transición, pues además se creó un clima de constante presión del Ejecutivo quien demandaba su reducción (El Comercio, 2016b; El Telégrafo, 2014; El Universo, 2016) y la reestructuración de su institucionalidad y misiones constitucionales (Asamblea Nacional, 2015; Pérez et al., 2017; Pérez Enríquez y Cruz Cárdenas, 2015).

En 2017 inicia su mandato Lenin Moreno, hasta ese momento sucesor ideológico de Correa, quien procurará reestructurar la relación política con las FF.AA. Esto toma una significación particular en la designación de su segundo ministro de defensa, quien deberá afrontar condiciones especialmente difíciles al constatare la operación de facciones disidentes de las FARC en territorio ecuatoriano, un momento de elevada conflictividad social en 2019, y la primera fase —y probablemente la más compleja— de la pandemia de COVID-19. El 24 de mayo de 2021, Guillermo Lasso asume el poder y tiene, como primer acto de gobierno, una reunión con el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, destacando en lo simbólico el valor que se pretendía dar a la relación con el sector y particularmente con las FF.AA. Desde entonces, la dinámica de seguridad para el país se ha complejizado por la constatación de las acciones del crimen organizado en múltiples espacios del país y una sustancial incapacidad estatal para responder con contundencia a tales desafíos. El agravamiento de las condiciones sociales y una creciente parálisis e incapacidad para generar interlocución política válida provocó, en junio de 2022, una jornada de protestas que al momento de escribir estas páginas ha tenido como saldo cuatro muertos, cientos de heridos entre protestantes y fuerzas del orden, la toma de varios pozos petroleros y de una central eléctrica, la contaminación de un reservorio de agua potable de una de las ciudades importantes del centro del país, muchos carros policiales incendiados, quince días de paralización en casi la totalidad de provincias y la capital si-

tiada por miles de manifestantes indígenas —que han bloqueado las vías de ingreso y salida de la ciudad—, así como una afectación a la economía que bordea los 500 millones de dólares (El Comercio, 2022a; El Universo, 2022c)³. Como se detalla después, en este contexto se han acudido a mecanismos de atención de la crisis equivalentes a los de 2019 y que tienen como pieza central la dependencia de la capacidad militar y policial para el restablecimiento del orden, la protección de los espacios clave y la ratificación de su apoyo al gobierno.

Este análisis hace tres grandes consideraciones. Primeramente, mira el rol de las FF.AA. en la historia política ecuatoriana concentrándose en los elementos significativos que surgen de sus actuaciones (y los espacios otorgados a las mismas). Segundo, se mira el problema del control civil y democracia entre 2017 y 2022, en el que se consideran los elementos que conducirían a presumir una situación de debilidad estructural en tales capacidades. Tercero, se mira la institucionalidad, profesionalización y relaciones con la sociedad, considerando la manera en que las FF.AA. han tenido que (re) construir constantemente esta relación y cómo los hechos que se extienden entre 2019 y 2022 ponen a prueba a la propia institución. Finalmente, se presentan algunas conclusiones que apuntan destacar las tensiones estructurales y la manera como hechos coyunturales las han agravado, a lo que se contraponen algunas recomendaciones de política pública.

2. FF.AA. en la historia política ecuatoriana

La transición a la democracia en 1979 sigue el camino de cualquier proceso transaccional, en el que el retiro militar de los espacios de decisión política implicó la cesión de espacios que se mantendrían fuera del control político civil⁴. Stepan organiza la reflexión sobre estos procesos en dos líneas: “One concerns the dimension of articulated military contestation against the policies of the new civilian democratic leadership. The other concerns the dimension of military institutional prerogatives [...]” (1988, p. 68). Como se ha argumentado en la academia ecuatoriana, el proceso de transición garantizó que efectivamente

³ En la fecha de la última edición de este texto, la Asamblea Nacional ha iniciado el tratamiento de un pedido de destitución del presidente, encabezado por el bloque de oposición vinculado al expresidente Correa, Revolución Ciudadana, y al brazo político del movimiento indígena, Pachakutik. Tras dos jornadas de intervenciones de legisladores, se ha suspendido la sesión por 24 horas. Mientras tanto el presidente ha cedido parcialmente a los pedidos planteados por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) pero estos han reiterado una posición inamovible.

⁴ Por eficiencia de redacción, en lo posterior las referencias a lo “civil” tienen la connotación dada aquí, es decir, los operadores civiles de la política sean estos electos o designados. Por otra parte, cuando la connotación sea a los individuos que no pertenecen a las instituciones armadas del Estado, la mención será “sociedad”, “ciudadanos” o “ciudadanía”.

la incidencia militar sobre la política, tanto en su cotidianidad como en sus momentos de crisis, se convierta en una regularidad, incluso llegando al punto en que la ciudadanía exigía su intervención cuando la situación del país se consideraba crítica (Argones Puglia, 1983; Bustamante, 1988; Bustamante y Varas, 1977; Isaacs, 2003).

Siguiendo el argumento de Loveman (1999), la capacidad de incidencia política castrense residió en un armado constitucional que otorgaba espacios de intervención que contaban con un respaldo constitucional, los que eran invocados cuando se consideraba que era necesario reencausar el sistema democrático cuando este se había desviado y amenazaba con poner en riesgo la propia supervivencia del Estado (“la democracia protegida”). Al mismo tiempo, constitucional y jurídicamente se mantenían vigentes una serie de mecanismos que aseguraban a las prerrogativas su subsistencia y su preservación de cualquier tipo de supervisión salvo por aquella que las propias Fuerzas Armadas pudieran hacer (Stepan, 1988).

Por su naturaleza, estos espacios abstraídos del control político civil eran estratégicos para controlar decisiones que involucraran a la seguridad, la defensa, y el desarrollo⁵. En la argumentación de Stepan, la intensidad de la aplicación de estas prerrogativas puede variar, no así su existencia, que es garantizada por mecanismos sancionados legalmente⁶. Las prerrogativas descritas implican:

- 1) un rol independiente de las FF.AA. en el sistema político,
- 2) una relación con el Ejecutivo mediada por los militares,
- 3) la coordinación del sector defensa,
- 4) participación de oficiales en servicio activo como miembros del gabinete,
- 5) un rol legislativo, en el que los representantes electos cumplen una función de aprobación de aquello que se ha diseñado por los militares (par-

⁵ Desde 1972, bajo el Gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas, dirigido por el general Guillermo Rodríguez Lara, se tomó la díada seguridad y desarrollo, tal como se había concebido en el proceso brasileño, y se la “tradujo” a las necesidades locales. Así, se definieron sectores estratégicos para la supervivencia del Estado y se estableció que debían ser provistos de seguridad por el Estado (por ejemplo toda la cadena de producción petrolera o la producción y distribución de alimentos) y los frutos de estos, a su vez, garantizarían que el Estado se mantuviera seguro, pues al reducir la pobreza se reducirían los incentivos para el asentamiento y operación de organizaciones de extrema izquierda que pusieran en riesgo la estabilidad (Bravo, 2019; Bravo y Pérez Enríquez, 2020; Donoso Game, 2018; Leal Buitrago, 2003; Oleas Montalvo, 2013).

⁶ El estudio original de Stepan se enfoca en el caso brasileño y el cono sur. No obstante, las explicaciones trazadas inicialmente para entender ese proceso se demuestra que son válidas para comprender, en general, las RCM latinoamericanas, incluso en la actualidad (Jaskoski, 2012; McSherry, 1992; Pion - Berlin y Dudley, 2020).

- ticularmente el presupuesto de defensa y normativa específica para su funcionamiento),
- 6) un rol para oficiales en servicio activo en posiciones del sector defensa que podrían ser asumidas por servidores públicos civiles o por funcionarios de designación política,
 - 7) agencias de inteligencia controladas y administradas por las FF.AA. y carentes de supervisión de cualquier tipo,
 - 8) comando directo de las FF.AA. sobre los cuerpos policiales,
 - 9) control directo de procesos de ascenso y promoción,
 - 10) papel activo en la administración de empresas del Estado, sea a través de posiciones en sus directorios o en el manejo Ejecutivo de las mismas,
 - 11) un rol en el sistema legal, a través de la institución del “fuero militar”.

En el caso ecuatoriano se constata que estas prerrogativas marcan los linderos de las RCM, con la particularidad de que el control castrense sobre la policía nacional⁷ es reemplazado por la garantía de amplios espacios de acción militar para misiones de desarrollo interno. El último elemento surge de la imbricación histórica entre seguridad y desarrollo, como también de la búsqueda del fortalecimiento del rol del Estado como mediador predominante en todas las relaciones de la sociedad. Bajo esta estructura, los parámetros de relacionamiento civil-militar se mantuvieron inmutables entre 1979 y 2006.

La naturaleza del consenso civil-militar en torno a la dinámica descrita permite dividir el fenómeno de la incidencia de las FF.AA. en la política ecuatoriana en tres periodos: 1979-2006, 2007-2017 y 2017-2022.

En el primero, la transición a la democracia no culminaba el día en que los generales y almirantes salían del palacio de gobierno, como han citado diversos autores (Conaghan y Espinal, 1990; Mainwaring, 1989; Przeworski, 1988; Rouquié, 1982; Rouquié y Suffern, 1997; Varas, 1991), sino que iniciaba el proceso de construcción de un régimen normado por las nociones (siempre abstractas) de la democracia y operado por instituciones que tenían que conciliar sus trayectorias históricas con las demandas del nuevo tiempo (Pierson, 2000; Pierson, 2004). Así, entre 1979 y 2006 se constituyen dos campos con poca interrelación, salvo en los momentos de crisis: los partidos políticos que administran “la democracia”⁸ y las fuerzas armadas, que intentan “protegerla” (Loveman,

⁷ Es central destacar que desde 1938 la Policía Nacional (PN) opera como una institución separada funcional, doctrinaria y administrativamente de las FF.AA., por lo que, a pesar de múltiples intentos por su reabsorción, siempre ha mantenido su autonomía (Pontón Cevallos, 2014; Redacción Plan V, 2019).

⁸ Entrecomillar el concepto es una forma de resaltar las tensiones que surgen tras evitar que este sea un concepto vacío, aunque tiende a serlo (Alberts, 2008; Andrade, 2009; Freidenberg, 2016)

1994). Por una serie de características demográficas, geográficas, sociales, económicas e incluso étnicas, la construcción de mayorías legislativas favorables al Ejecutivo, y la propia capacidad de negociación entre este y el Legislativo, estaba marcada por breves lapsos de acuerdo y prolongados periodos de confrontación; en palabras de Sartori, se había generado una democracia *consociacional* o no mayoritaria, que “[...] responde a condiciones de segmentación social, heterogeneidad subcultural y/o estructuras de tensiones cumulativas” (2000, p. 449). Tales tensiones implicaban una crisis, y la imposibilidad de conciliar la vasta segmentación, provocaba siempre —e inevitablemente— el agotamiento de las posibles alianzas partidistas en el eje de la relación Ejecutivo–Legislativo. Hasta 1996 esa crisis tuvo la forma de múltiples movilizaciones sociales, innumerables ministros destituidos, un vicepresidente enjuiciado (aunque absuelto) y eventualmente forzado a abandonar el país, y un acelerado deterioro de las capacidades decisorias del Ejecutivo (Menéndez-Carrión, 2003; Verdesoto, 2014; Verdesoto y Ardaya, 2010).

Del costado militar, predominó la cautela en el involucramiento, y salvando advertencias eventuales por el crecimiento del populismo y su afectación a la democracia (Bustamante, 2003; De la Torre, 1997; De la Torre, 2015), no existieron acciones directas sobre la democracia. Para las FF.AA. del periodo postransicional, la culminación del traspaso del poder giró rápidamente a la necesidad de preservar la soberanía nacional dado un prolongado diferendo limítrofe con Perú, que condujo a una serie de enfrentamientos en la Cordillera del Cóndor en 1981. Tras este, las visiones estratégicas redoblaron en la cuestión de la defensa del territorio. A inicios de 1995 las tensiones habían escalado nuevamente en la zona del Alto Cenepa, lo que condujo a un nuevo enfrentamiento bélico que concluyó con la preservación del territorio ecuatoriano⁹. Ello significó la reconstrucción del imaginario de las FF.AA. victoriosas, eficientes y, como única reserva de valor ante la más grave crisis nacional hasta el momento.

Estas condiciones confluyeron en 1997 con: 1) la llegada de un gobierno populista, el de Abdalá Bucaram, que encarnaba al “[...] ‘repugnante otro’ frente al tradicionalismo del sistema político de postransición” (De la Torre, 1996, p. 25) y que representaba la antítesis del fortalecimiento del Estado nacional; 2) la maximización de la crisis de gobernabilidad, caracterizada por la mencionada condición de imposibilidad estructural de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo (Pachano, 2011); y, 3) un vacío, cada vez más pronunciado, de liderazgos políticos confiables (Echeverría, 2010). Las FF.AA. se insertaron aquí —y nuevamente en 2000 y en 2005— canalizando la resolución a la crisis a través del “retiro del apoyo” al presidente en el cénit de la crisis, e inmediatamente después avalando el mecanismo de transición presentado desde el Legislativo,

⁹ A diferencia de la historia vivida en condiciones similares en 1941 y 1981.

mismo que incluía la designación de un sucesor. En un análisis detallado del *modus operandi* partidista, se encuentra que la única resolución a la crisis podía venir del costado militar, gracias a su elevado reconocimiento entre la ciudadanía (Pérez Enríquez, 2018a).

Así, las FFAA. se convirtieron en el fiel de la balanza, permitiendo salidas a la crisis política a través de una intervención sutil pero eficiente, con la cual se preservaron las formas democráticas a pesar de los vacíos estructurales en su esencia (Andrade, 2009; Menéndez-Carrión, 2003). En las crisis de 2000 y 2005 estos elementos se reprodujeron, con excepción de la justificación que canalizó la salida del presidente: en el caso de Mahuad fue su incapacidad para canalizar decisiones y, en el de Gutiérrez, fue la intervención en el judicial para garantizar la exculpación de Bucaram en sus procesos judiciales.

A este periodo, de crisis sistémica, le siguió uno de estabilidad con la asunción del poder por Rafael Correa entre 2007 y 2017. Correa propuso tornar realidad una serie de planteamientos hechos durante su fugaz paso por el Ministerio de Economía¹⁰: reorganización profunda del sistema político a través de la promulgación de una nueva constitución; actuación soberana del país en el manejo de la economía y las relaciones internacionales; reducción de las brechas sociales. En esta primera campaña careció de representantes propios en el Legislativo, pues durante la campaña tomó la decisión de no presentar ni auspiciar candidatos a tales funciones¹¹. Tras ganar la elección, su agenda se centró en tres premisas:

- Reestructuración de las relaciones de poder hacia dentro del país.
- Fortalecimiento de los componentes sociales de la política del Estado.
- Re-delimitación de las condiciones de inserción del país en el contexto internacional.

La organización política que lo auspició, Alianza País, era un vehículo electoral, en el que se unían actores de diversos costados de la izquierda, grupos de interés y organizaciones sociales y religiosas cuyo único vínculo era Rafael Correa. Con ella fue capaz de forzar la convocatoria a consulta popular para iniciar un

¹⁰ Entre abril y agosto de 2005, durante el gobierno de Alfredo Palacio (2005–2007) quien sucedió a Lucio Gutiérrez en 2005, durante el último caso de “crisis sistémica”, según la dinámica descrita antes.

¹¹ La ausencia en el Legislativo implicaba una opción suicida, pues no solo dificultaba una relación naturalmente difícil en el eje Ejecutivo–Legislativo; sino también carecer de incidencia en el Tribunal Supremo Electoral, y el Tribunal Constitucional, instituciones que operaban como válvulas de control sobre el sistema, restringiendo el acceso de nuevos actores, así como ratificando o bloqueando decisiones que podían superar el espacio legislativo.

proceso constituyente, ganar la mayor representación para este y los procesos electorales subsiguientes, y servir como un mecanismo de transferencia de legitimidades a todos aquellos que, por motivos distintos, buscaban garantizar y ampliar su presencia en el Estado. Con la constitución 2008 vigente se reestructuraron profundamente las relaciones entre las diversas instancias de poder del Estado. Este impacto alcanzó, naturalmente, a las FF.AA. con las que el presidente entró a competir por prestigio, reconocimiento, legitimidad y, sobre todo, por articularlas a su proyecto de Estado.

De hecho, a lo largo del periodo 2007-2017 se dispusieron mecanismos de presión desde el Ejecutivo hacia las FF.AA., de manera que estas rescindan de algunas de sus prerrogativas en torno al diseño y control de la política de defensa, la administración del sistema de inteligencia, y también en sus procesos internos, incluyendo aquellos que referían, más bien, a la tradición militar¹². Los desencuentros entre el Ejecutivo y FF.AA. se desplegaron en múltiples ocasiones cruciales para la soberanía estatal: el ataque colombiano en territorio ecuatoriano, en Angostura, en 2008; el rescate del presidente en los incidentes del 30 de septiembre de 2010¹³; el intento de reforma del Instituto de Seguridad Social de las FF.AA. (ISSFA) entre 2013 y 2015; la enmienda constitucional para cambiar la misión constitucional militar a finales de 2015, los intentos de reducción del personal militar en 2016, o los entredichos con el Comandante General del Ejército en el contexto de las elecciones de 2017 por sus declaraciones que abrían la sospecha sobre la transparencia del proceso (Pérez Enríquez, 2018b).

La estabilidad, entonces, fue fruto del control del Ejecutivo sobre el Legislativo; el rol de las FF.AA., por otra parte, no operó en la dinámica descrita en líneas

¹² Por ejemplo, un decreto por uno de los ministros de defensa de este periodo ordenaba “[...] que la tropa y oficiales compartan comedores, baños, casinos y accesos en los recintos militares”, frente a lo cual el Presidente sostenía su necesidad “para atender el bien común, la política pública [...] son medidas muy fuertes para evitar hirientes diferenciaciones en las Fuerzas Armadas que parecen ‘castas’” (Zamora, 2016)

¹³ En esta ocasión fue una agrupación de fuerzas especiales de FF.AA. la que protagonizó la liberación del presidente, retenido por un grupo de policías que protestaban por la promulgación de una nueva ley de servicio público, en un hospital policial del norte de Quito. El Jefe del CC.FF.AA., general Ernesto González ratificó el apoyo institucional al Presidente y canalizó las operaciones derivadas de la declaratoria del Estado de excepción dispuesto por el presidente en ese contexto. Gonzalez se mantuvo en el cargo hasta el fin de su periodo legal, y se retiró en 2012. En 2015 se activó una disputa con Correa por la publicación de un libro en el que narra los hechos del incidente mencionado, en el que destaca que el presidente no estuvo secuestrado, como relataba la propaganda oficial. Ello generó una fuerte reacción del presidente en contra de las FF.AA., señalándolas como un elemento desestabilizador (La Hora, 2015; Pazmiño, 2015; Redacción Plan V, 2015).

anteriores, pues no fue el canalizador de resoluciones de tensiones en el sistema. De hecho, durante este periodo, el sistema político se reconfiguró, concentrando todas las tensiones en la figura del presidente y el tipo de relación que trazaba con todos los actores, incluyendo los comandantes de las FFAA. y la intermediación que hacía con ellos a través de sus ministros de Defensa¹⁴. Hacia el final de este periodo, la participación de los militares en la política se había transformado de la intervención activa pero silente a una de activa disputa a decisiones puntuales del presidente, atrincherada en tecnicismos, y también, personalizada en los oficiales que confrontaban directamente con él, enarbolando un discurso institucional, pero asumiendo individualmente los costos de tales posiciones¹⁵.

El tercer periodo, 2017-2022 hace al centro de este documento y se desarrolla a continuación.

3. Control civil, democracia y nuevas tensiones: 2017-2022

En el periodo 2017-2022 el rol de las FFAA. reconfigura, nuevamente, su posición frente a los decisores políticos. Su presencia es más evidente en las situaciones de crisis, como sucedió en 2019, pero también está menos atada al conflicto que se pueda desarrollar con el titular del Ejecutivo. El estilo en la administración del poder por los presidentes Lenin Moreno (2017-2021) y Guillermo Lasso (2021-2025) marca un contraste dramático con la presidencia de Correa y ello implica una transformación sustancial en su relación con las FFAA., pero también, existe un contexto nacional en el que surgen otras tensiones que obligan a un tratamiento distinto de los temas que involucran a los militares.

El primer elemento que vale resaltar en este periodo, especialmente en el gobierno de Moreno, es la ausencia evidente de oficiales “correistas” que ascendieran a posiciones de toma de decisiones y que declararan públicamente en contra de las decisiones de estos presidentes. De partida, esto elimina uno de los polos de preocupación que surgía con frecuencia en conversaciones informales con individuos vinculados al sector. Estructuralmente ello reflejaba que

¹⁴ Sobre los que no es menor resaltar su cercanía personal al presidente y su alineación ideológica por encima de su conocimiento o vinculación con el sector.

¹⁵ Son múltiples los gestos de altos oficiales en tal situación. Un ejemplo interesante es el del Vicealmirante Ángel Sarzosa, destituido por el presidente en 2016 tras pedir “invocando la ley de comunicación, que el presidente rectifique expresiones que consideró inexactas sobre los institutos de enseñanza de la Armada” (La República, 2016). En el momento de su salida de la comandancia, se formó una calle de honor al tiempo que la cuenta oficial de la Armada Nacional publicaba en sus redes sociales “La calle de honor es para marinos valientes que entregan su vida a la institución y zarpan de ella con honor”, junto con un video del acto.

el esfuerzo de penetración ideológica desplegado en la década 2007–2017 no fue efectivo; también destacaba que subsistía una preocupación con raíces históricas sobre el rol de las FF.AA. en la política y la duda sobre la posibilidad de un retorno a condiciones equivalentes a las vividas a lo largo del siglo XX, con militares en estrecha alianza con actores políticos preponderantes, en un claro sistema de control civil subjetivo (Huntington, 1985; Moncayo, 2010; Rouquié y Suffern, 1997).

3.1. Ideología y acción

Coyunturalmente se presumía que la conjura de un escenario de lucha ideológica dentro de las filas militares serviría para que las FF.AA. retomaran la senda de la profesionalización, detenida por el esfuerzo de supervivencia que supuso la década anterior. La falta de capacidades y perspectivas políticas por el presidente, sin embargo, trajo un periodo de tensiones crecientes que se desplegaron en dos frentes: en el externo con la necesidad de retomar el control de la soberanía estatal en la frontera norte como consecuencia de las acciones de las disidencias de las FARC colombianas; y, en el interno, procurando balancear las demandas de la ciudadanía en la protesta social de 2019, con la necesidad de cumplir con las órdenes emanadas desde la presidencia. Es decir, se puede plantear como segundo elemento la existencia de demandas que superaban las capacidades concretas para cumplir la misión constitucional y la exigencia siempre incierta de ubicarse en un costado de la historia que no necesariamente era el que conectaba con una serie de sensibilidades populares.

En concreto, durante el periodo de Moreno las FF.AA. mantuvieron su rol político en diversos niveles: desde lo simbólico, se trajo de vuelta a un militar en servicio pasivo como ministro de Defensa¹⁶, desde lo efectivo, se le otorgó un rol importante en decisiones de Estado bajo la noción de que servirían para consolidar un proceso político que buscaba superar la década anterior. El problema, como se argumenta en páginas posteriores, fue que los símbolos son insuficientes si no logran armonizar con los hechos de la contemporaneidad y, por otra parte, no se puede concentrar la totalidad de la política pública en la reducción/eliminación de la influencia del gobierno anterior, porque las presiones sobre el Estado, consecuencia de las amenazas a la seguridad crecen con la miríada de operaciones ilegales a las que invita un territorio con deficitarias capacidades de control y de respuesta. Estas se mostraron más evidentes bajo los efectos de la pandemia de COVID-19, pues pusieron de manifiesto las dificultades del Estado para proveer respuestas, así como las costosas indecisiones, la corrupción y las decisiones parcializadas.

¹⁶ Lo cual constituía uno de los acuerdos no escritos en la relación civil–militar de la postransición, roto durante todo el periodo de Correa y con el primer ministro de Defensa de Moreno.

Para el gobierno de Lasso las condiciones no son demasiado distintas, aunque se debe resaltar una presión mayor en el eje de la seguridad como consecuencia de una acción más contundente del crimen organizado, un escenario de más elevada conflictividad con el Legislativo que —altamente fragmentado y polarizado— se ha constituido en una fuente de incertidumbre e inestabilidad, y una importante constatación de la debilidad estructural de la mayoría de instituciones estatales que se profundiza como efecto de la inexperiencia de los nuevos funcionarios, el elevado nivel de conflictos pendientes de resolver, y la falta de priorización de la política pública. En un gobierno que en mayo del 2022 cumplió su primer año de su gestión, un análisis que se alinee con contundencia a los postulados del institucionalismo histórico demostraría la insuficiencia de la evidencia disponible. No obstante, observar las dinámicas de largo plazo hace pensar en los símiles entre este gobierno y los que caben dentro del periodo de crisis sistémica. Hasta el momento han ocurrido dos cambios de la cúpula de las fuerzas armadas y han transitado tres ministros, lo que hace pensar en la inestabilidad política del sector; no hay tensiones específicas en la relación con las FF.AA. pero sí existe inacción frente a una situación precaria en cuanto a equipamiento y una demanda del Ejecutivo por emplear a militares en misiones de seguridad interna, la que ha sido acogida a pesar de carecer de un marco jurídico adecuado. En estas condiciones, el clima general del país es de una tensión que ha crecido progresivamente hasta llegar a las protestas de junio de 2022 en las que se ha paralizado el país por 15 días, con un preocupante nivel de violencia, y con un proceso legislativo para tratar la destitución del presidente, todavía en marcha mientras se escriben estas páginas (El Comercio, 2022b).

Las exigencias ciudadanas con relación a la necesidad de intervención castrense para atender y resolver los problemas destacados ha entrado en conflicto con la naturaleza represiva de su actuación en el marco de las citadas protestas, en las que, además, se han enfrentado a una violencia inédita en su contra, con ataques directos sobre convoyes de transporte de alimentos y medicinas a Quito, que ha permanecido sitiada a lo largo de las jornadas de protesta (Agencia EFE, 2022). Así, se podría presumir un cambio en la naturaleza de la relación entre ciudadanos y militares, que hasta 2019 había evitado confrontaciones directas en el marco de las protestas. La hipótesis de la penetración del crimen organizado, y los vínculos de algunos dirigentes políticos con sindicatos por narcotráfico fue sistematizada por el ministro de Defensa, en procura de trazar una línea de interpretación a la virulencia de las protestas de junio de 2022 («Pronunciamiento del Ministro de Defensa, Luis Lara, en el noveno día del #ParoNacional», 2022).

Estos hechos dan lugar para una hipótesis —que no se podrá probar en este documento— según la cual una nueva generación que ha crecido durante el ré-

gimen de Correa no ve necesariamente a las FF.AA. como una institución que podría resolver los problemas que se enfrentan.

3.2. Excepcionalidad y cotidianidad de la política

Desde la transición, Ecuador se ha caracterizado por mantener las formas democráticas. Con excepción de la asonada golpista de 21 de enero del 2000¹⁷, en términos formales no existieron intervenciones directas de las FF.AA. sobre el desarrollo democrático, como había sucedido hasta 1972, en que inició el último periodo dictatorial. Tras ello se configuró el mecanismo de “protección de la democracia” descrito por Loveman (1999) y que ha sido analizado para el caso ecuatoriano en otras partes (Pérez Enríquez, 2012; Pérez Enríquez, 2018a). Bajo estas consideraciones, plantea como hipótesis que en el periodo 2017–2022 se generan dos dinámicas coincidentes: un repliegue de las FF.AA. sobre sí mismas, profundizando el debilitamiento de la RCM; y, un fortalecimiento de la dependencia civil de las acciones militares en coyunturas de suma presión.

De hecho, cada situación excepcional tiende a ser resuelta, cada vez con más frecuencia, a través de la promulgación de estados de excepción. Como se aprecia en la Tabla 1, las condiciones previstas para este dispositivo jurídico en las constituciones de 1979, 1998 y 2008 son, en principio, las mismas y giran en torno a la restricción de algunos derechos bajo condiciones que se pueden considerar de grave amenaza al país (desastres naturales, conmoción política, invasión externa). Es importante notar que la constitución 2008 es más precisa en cuanto al espectro de la declaratoria

Tabla 1
Comparación de normativa constitucional
vinculada al estado de excepción

1979	1998	2008
<p>Art. 78.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: ... n) declarar el estado de emergencia nacional y asumir las siguientes atribuciones o algunas de ellas, en caso de inminente agresión externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna, notificando a la Cámara Nacional de Representantes estuviere reunida, o al Tribunal de Garantías Constitucionales</p>	<p>Art. 180.- El Presidente de la República decretará el estado de emergencia, en todo el territorio nacional o en una parte de él, en caso de inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofes naturales. El estado de emergencia podrá afectar a todas las actividades de la sociedad o algunas de ellas.</p>	<p>Art. 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.</p>

¹⁷ En la que un grupo de coroneles comandado por Lucio Gutiérrez se levantó en contra del gobierno de Jamil Mahuad. Esta asonada concluyó con la eventual asunción del poder por parte del vicepresidente, Gustavo Noboa.

1979	1998	2008
<p>... La Cámara Nacional de Representantes o el Tribunal de Garantías Constitucionales, en receso de aquella, pueden revocar la declaratoria si las circunstancias lo justificaren; ñ) dar por terminada la declaración de emergencia cuando hayan desaparecido las causas que la motivaron y notificar en tal sentido a la Cámara Nacional de Representantes o al Tribunal de Garantías Constitucionales, en su caso, sin perjuicio del informe que debe rendir ante el organismo correspondiente...</p>		<p>El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.</p> <p>El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.</p>
	<p>Art.182.- El Presidente de la República notificará la declaración del estado de emergencia al Congreso Nacional, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la publicación del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justificaren, el Congreso Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo.</p> <p>El decreto de estado de emergencia tendrá vigencia hasta por un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persistieren, podrá ser renovado, lo que será notificado al Congreso Nacional. Cuando las causas que motivaron el estado de emergencia hayan desaparecido, el Presidente de la República decretará su terminación y, con el informe respectivo, notificará inmediatamente al Congreso Nacional.</p>	<p>Art. 166.- La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional.</p> <p>El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, este se entenderá caducado.</p> <p>Cuando las causas que motivaron el estado de excepción desaparezcan, la Presidenta o Presidente de la República decretará su terminación y lo notificará inmediatamente con el informe correspondiente.</p>

1979	1998	2008
		Las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción.

Fuente: Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008; Asamblea Nacional Constituyente, 1998; *Constitución Política de la República del Ecuador*, 1979.

La utilización del estado de excepción se convirtió en el mecanismo más utilizado en las situaciones de protestas ciudadanas, pues permitió la movilización de recursos y medios para su contención, incluyendo el uso de las FF. AA. en misiones de seguridad interna. En ese sentido, no es casual su declaratoria con alguna frecuencia, especialmente cuando la opinión pública resalta las dificultades derivadas de las situaciones de inseguridad, pues se permite extender la delimitación constitucional, a pesar de los problemas que su uso trae en términos de la garantía de derechos ciudadanos (Lucero-Caiminagua y Campoverde-Nivicela, 2022; Maldonado-Rodas y Trelles-Vicuña, 2020).

Existe una discrecionalidad importante relativa al uso que se podría dar a las FFAA. bajo una declaratoria de esta naturaleza, pues su misión constitucional incluye la “Art. 158 [...] protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos” (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008), con lo que se ampara todo tipo de acciones dentro de aquello que se considere tendiente a brindar tal protección. En el contexto de la pandemia, las sucesivas declaratorias de emergencia permitieron el uso militar para la conformación de una zona de seguridad nacional en una de las provincias del país, la restricción de la libre movilidad entre y en el interior de las ciudades, así como para misiones diversas, desde las relacionadas a la provisión de capacidades logísticas y de protección para garantizar las cadenas de transporte alimentos y el correcto funcionamiento de los centros de distribución, hasta el traslado de fallecidos hacia los cementerios designados, en el primer momento de la crisis sanitaria. En todos estos casos, el uso de las FFAA. estuvo marcado por la necesidad de fortalecer la capacidad de respuesta estatal, y su acción se enmarcó en lo previsto por el estado de excepción constitucional¹⁸; no obstante, el debilitamiento progresivo de sus capacidades, sino que ha marcado a la institución en el periodo más reciente, implicó que su utilización en estos ámbitos ampliara también los factores de tensión frente a la ciudadanía y debilitamiento institu-

¹⁸ Se registraron abusos puntuales durante los operativos de control de uso del espacio público en el contexto pandémico, pero no se puede hablar de acciones sistemáticas y sostenidas.

cional. Esto constituye un problema que es cifrado con precisión por Diamint, al referirse al contexto regional durante la pandemia:

La militarización de las calles, los toques de queda, la intromisión en datos personales, la delación entre vecinos, los paliativos ofrecidos por soldados, la regulación de la vida privada, en pos de proteger la salud de la población admite, ante una ciudadanía atemorizada, la cesión de sus derechos y la aceptación de una imposición punitiva. En democracias débiles, pendulares, anómicas, todo conduce a un impulso autoritario. (2020, p. 11)

Así, la excepcionalidad constitucional resulta una herramienta eficiente para la contención de situaciones coyunturales que demandaban capacidades ampliadas de respuesta por parte del Estado. No obstante, en el espíritu de lo que dictaminó la Corte Constitucional con relación a una de las declaratorias en el contexto de la pandemia de COVID-19, “[...] el estado de excepción está previsto para situaciones extraordinarias que no se pueden resolver a partir del sistema jurídico y de la institucionalidad ordinarios. un régimen diseñado para ser temporal y excepcional no puede perennizarse [...]” (Dictamen de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N° 1217 de estado de excepción por calamidad pública, 2021). La utilización de FF.AA. para contener las aglomeraciones, las protestas sociales o los levantamientos carcelarios desnaturaliza su función, las debilita estructuralmente y conduce a replantear la verdadera dimensión de su acción regular para establecer los derroteros que podrían tornar más eficiente su utilización.

3.3. Debilitamiento

En el periodo 2007–2017 las FF.AA. sufrieron una intensa presión por parte del gobierno para penetrarlas y convertirlas en una institución alineada con el proyecto político. Los modelos cubano, boliviano y venezolano se convirtieron en el ejemplo de lo que se buscaba conseguir en términos de imbricación política en las instituciones armadas. Tras el final del periodo de Correa inició un proceso de reducción de las tensiones y despolitización de la RCM, que se enmarcó en el distanciamiento y eventual ruptura política entre el presidente Moreno y el expresidente Correa¹⁹. Así, el periodo de Moreno inició con Miguel Carvajal (mayo–septiembre, 2017) como ministro de Defensa, civil, quien tuvo varias posiciones como ministro y asambleísta durante la década 2007–2017

¹⁹ Es fundamental resaltar que Lenin Moreno fue vicepresidente de Rafael Correa en el periodo 2007–2008 (terminado por efecto de la promulgación de la nueva Constitución que ordenaba nuevas elecciones generales para el sistema) y 2009–2013. Posteriormente, y hasta 2017, fue delegado especial por el gobierno del Ecuador ante ONU para trabajar en el tema de discapacidades. En 2017, su candidatura fue auspiciada por Rafael Correa y su movimiento político, Alianza País; poco tiempo después se produjo una ruptura entre estos (BBC News Mundo, 2019).

y era considerado una figura sumamente cercana al presidente anterior. Su salida ocurre en una reorganización del gabinete, previa a la ruptura citada, y fue reemplazado por Patricio Zambrano (septiembre 2017 – julio 2018), militante y presidente del partido socialista, carecía de vínculos significativos con el sector, pero su partido era parte de la coalición que permitió la victoria de Moreno.

Es en este periodo donde tiene lugar uno de los eventos más significativos de la historia reciente para la seguridad del país: las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) extendieron sus operaciones a la frontera norte de Ecuador tras el proceso de pacificación que tuvo lugar en el vecino país en 2018. Tales acciones tuvieron como consecuencia el secuestro y posterior asesinato de tres periodistas de Diario El Comercio (El Comercio, 2018a), pero además se constató un profundo debilitamiento en el control de la frontera norte del país.

Consecuencia de ello —y ya en un marco de abierta ruptura con los lineamientos dejados por el anterior gobierno— se produjo el primer retorno, en una década, de un militar en servicio pasivo al cargo de ministro. La llegada de Oswaldo Jarrín implicó el retorno no solamente de un general, sino de un exministro²⁰, pero también supuso la reconstrucción de una dinámica más endogámica para las FFAA. En primer lugar, se desplegó una visión de fortalecimiento de la institución y se resaltó la necesidad de ampliar sus capacidades para la recuperación de la soberanía en los territorios amenazados por la acción de las disidencias de las FARC (Ministerio de Defensa Nacional, 2018a). Segundo, se intentaron algunas reformas jurídicas que se consideraban necesarias para fortalecer la institucionalidad militar (Ministerio de Defensa Nacional, 2018b; Ministerio de Defensa Nacional, 2019; Radio Huancavilca, 2018), mismas que fueron de la mano de una resolución de la Corte Constitucional con la que se derogaron una serie de enmiendas introducidas en 2015, entre las que constaba el involucramiento de las FFAA. en “misiones de apoyo a la seguridad integral” (El Comercio, 2018b), lo que configuraba, para los efectos prácticos, su utilización en misiones de seguridad interna. La gestión de Jarrín se encaminó, durante este primer año, en consolidar la presencia del Estado en la frontera norte (Ecuador TV, 2019; El Telégrafo, 2019; Primicias.ec, 2020).

Hacia 2019 las condiciones se complejizaron tras la constatación de una amplia operación de minería ilegal en la población de La Merced de Buenos Aires, provincia de Imbabura, a alrededor de 6 horas de la capital; una población que hasta 2017 contaba con aproximadamente 1.800 personas, para 2019 había crecido a un número que variaba, según los reportes, entre cinco y doce mil per-

²⁰ Entre 2005 y 2006 fue el ministro de defensa de Alfredo Palacios.

sonas, dedicadas a esta actividad (El Telégrafo, 2019; Ministerio de Gobierno, 2019). Ello supuso la utilización de FF.AA. en un operativo conjunto con la PN, en el marco de un decreto de estado de excepción para toda la zona (El Universo, 2019b; Decreto No. 812, 2019), el mismo que se dio luego de reportes de inteligencia sobre las operaciones ilegales en la zona y un incidente entre mineros ilegales y grupos ilegales actuando en la zona (El Universo, 2019a).

Así, se evidencia una creciente presión sobre la soberanía estatal y se evidenciaban vacíos en la capacidad institucional de control sobre múltiples costados del Estado. La mirada del ministro, anclada en una perspectiva realista, sostenía que “[...] el Ecuador fomenta la convivencia pacífica en el marco del respeto y la aplicación de la normativa legal interna; así como, del derecho internacional sin desestimar el uso del Poder Nacional cuando los intereses del Estado se vean afectados” (Jarrín, 2018, p. 11).

Esta visión se reforzó durante las protestas sociales de octubre de 2019 —iniciadas por una decisión de retirar subsidios a los combustibles y la ampliación de la protesta que ocurrió en consecuencia²¹— en el consiguiente decreto de estado de excepción (Decreto N° 884, 2019) que supuso la movilización de FF.AA. y PN para que, según el artículo 2, “[...] coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mantener el orden y prevenir acontecimientos de violencia”. En el mismo texto se aclaró que en el caso de las Fuerzas Armadas, “[...] su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado” (Decreto N° 884, 2019, p. 3). En esa perspectiva, los hechos conducían a una utilización militar en misiones de seguridad interna, considerando un marco jurídico borroso en cuanto a la determinación de las acciones posibles por las FF.AA., las condiciones de articulación con la PN y la forma en que se tomarían las decisiones estratégicas en un contexto de altísima sensibilidad política. Las consecuencias de estas indefiniciones condujeron a un doble grupo de consecuencias: procesos judiciales y una fuerte reacción por las presuntas violaciones a los derechos humanos por las acciones de las FF.AA. y PN en el contexto de las protestas (Carrión Intriago y Defensoría del Pueblo, 2021; Gómez Martín, 2020; Human Rights Watch, 2020a; Human Rights Watch, 2020b) y un cisma político en el mando de las FF.AA. que concluyó con la desvinculación del jefe del Comando Conjunto de las FF.AA. (COMACO) y del comandante del Ejército, quienes ha-

²¹ Es necesario resaltar que en esta protesta coincidieron múltiples vertientes, con agendas diferentes. No se profundiza en ellos aquí, pero una línea de interpretación permitiría considerar que las decisiones del Ejecutivo en este contexto carecieron de la sutileza necesaria para diferenciar a los actores (Levi, 2020).

bían expresado la necesidad de racionalizar la acción castrense en el marco de la protesta (El Comercio, 2019a, 2019b; Europa Press, 2019)²². Concentrando esta reflexión en el segundo costado, el cambio en la cúpula generó alguna tensión porque el mando político habría exigido que las FF.AA. medidas más fuertes durante las jornadas de protesta²³. De hecho, el general Javier Pérez, comandante del Ejército, dos horas antes de ser reemplazado señaló durante la formación del día:

[...] Ante estas circunstancias especiales [...] las FF.AA., y en particular el Ejército, [tuvieron] que actuar con todo lo que teníamos. Entonces, no tenemos por qué ni de qué avergonzarnos.

Dentro de esta irracionalidad que se expresó, actuamos con la máxima prudencia y con extrema tolerancia y con eso creo que hemos hecho bastante, porque precisamente quienes actuaron del otro lado, buscando generar condiciones para desestabilizar al país, querían provocarnos y aquí hemos hecho ejercicio de la máxima madurez profesional posible.

[...] Sí hubo momentos difíciles: se perdió material, nos quemaron vehículos es cierto. Eso se puede recuperar, pero cuando uno cruza la prevención con las armas ya no hay vuelta atrás, solo hay un camino: emplear las armas.

Entonces, nadie sabe qué hubiera pasado luego de eso: heridos, muertos y tal vez una animadversión contra del Ejército irrecuperable como ha pasado en otros países.

[...] Estamos aquí para defender la institucionalidad señores, no a una persona, no a un equipo [...]. (El Comercio, 2019b)

Pocos meses después se desataría la pandemia de COVID-19 y en este contexto, nuevamente, se acudiría a la promulgación de varios decretos de estado de excepción que se renovarían a lo largo del desarrollo de la pandemia con diversas condiciones y delimitaciones geográficas (Pozo Calderón et al., 2021). En todos los casos se contemplaba la utilización de las FF.AA. para el control del orden público y del cumplimiento de la normativa destinada a la contención de la expansión de casos de contagio. Es de particular atención el decreto 1019 de 22 de marzo de 2020 con el que se decretó el establecimiento de la provincia de Guayas como una zona especial de seguridad con la que se encargó a las FF.AA. "Art. 2.- [...] la conformación de la Fuerza de Tarea Conjunta con mando y medios

²² Es interesante destacar que la despedida del jefe del CC.FF.AA. contó con un interesante despliegue mediático en las redes sociales de las FF.AA., en las que se posicionó un discurso de sacrificio y entrega del general Moreira (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2019).

²³ En conversaciones informales con oficiales de FF.AA. involucrados en los espacios de toma de decisión, así como encargados de algunos operativos durante las jornadas de protesta, se ha destacado la existencia de una presión política importante para maximizar el uso de la fuerza para contener con mayor rapidez la protesta. Los hechos violentos se extendieron entre el 2 y el 13 de octubre de ese año.

necesarios, misma que establecerá una planificación que incluya a la Policía Nacional” (Decreto N° 1019, 2019). Bajo este marco las FF.AA. desplegaron acciones de apoyo logístico, de entrega de kits alimenticios y sanitarios, se creó y desplegó una fuerza de tarea encargada de la recolección de cadáveres, y acciones para controlar el número de contagios y asegurar el orden público, en cooperación con la PN (Jarrín, 2020). El rol militar en el desarrollo de la pandemia mantuvo su relevancia dentro de las áreas de trabajo descritas en todo el país, pero particularmente en Quito y Guayaquil, dada la dimensión de su población.

Las condiciones de vulnerabilidad institucional en todas las instituciones estatales quedaron dramáticamente evidenciadas en el contexto pandémico y, al mismo tiempo, se pudo apreciar que las acciones de FF.AA. tendieron a mostrar una mayor capacidad de coordinación y de respuesta ante las demandas surgidas del inusitado contexto (Cano, 2021; Ramírez Sandoya, 2021). Igualmente, se destaca que en el contexto pandémico se verificaron múltiples casos de corrupción por funcionarios al mando de instituciones estatales, pero no se registraron casos que involucraran a las FF.AA. ni a sus miembros (Cangas Oña y Aulla Salameh, 2020; España, 2020). Durante el periodo marzo 2020 – mayo 2021 se constató, entonces, una acción castrense pegada a proveer el apoyo demandado por las autoridades en el marco de la pandemia; por la configuración de la RCM bajo contextos en que se demanda protección militar a la ciudadanía, no se pudo constatar una situación que marcara tensiones particulares. Las acciones castrenses se circunscribieron a las misiones descritas y, tras los cambios de 2019, no surgieron nuevas tensiones visibles en la acción militar. En mayo de 2021 tuvo lugar un cambio de gobierno que promovía la llegada de un nuevo momento en el que se dejarían atrás las tensiones políticas que marcaron la RCM en el periodo 2007–2017, y la incertidumbre derivada del proceso de reconstrucción que hizo a la 2017–2021.

4. Institucionalidad, profesionalización y relaciones con la sociedad

En lo señalado, se observa una RCM que por un lado muestra la voluntad de aceptar las directrices políticas, pero en paralelo, actores militares puntuales —generalmente de elevada graduación— tendieron a presentar mensajes que ubican criterios políticos con los que intentan direccionar a la opinión pública y eventualmente a los decisores. Los ejemplos más claros de ello se dieron durante la década 2007-2017²⁴, pero como ya se describió, en el gobierno subsiguiente con el caso de los generales Moreira, Pérez y Altamirano²⁵ existieron tensiones equivalentes, aunque probablemente menos visibles.

²⁴ Por ejemplo con ocasión del caso del Instituto de Seguridad Social de las FF.AA. (El Comercio, 2016a) o con las elecciones 2017 (El Universo, 2017).

²⁵ Sucesor de Pérez como comandante del Ejército, dejó el puesto al cabo de poco más de un año en funciones salió de la función en un contexto que dejó varias dudas, sobre

4.1. Nuevo gobierno y problemas permanentes

El gobierno de Guillermo Lasso inició su gestión el 24 de mayo de 2021 con una sesión del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE). Las condiciones de seguridad del país en aquel momento marcaban tres elementos de preocupación: la prevención de un rebrote del COVID-19, la preservación de la soberanía estatal en la siempre conflictiva frontera norte y el control de las acciones del crimen organizado internacional al interior del país, evidenciadas en una sucesión de matanzas carcelarias que revelaban una lucha entre estas.

Lasso inició su gobierno mostrando interés de trabajar en el sector seguridad, y en la primera reunión del COSEPE expresó el deseo de construir mecanismos para involucrar a las FFAA. en la provisión de seguridad (El Universo, 2022b), al mismo tiempo, la designación de un militar en servicio pasivo proveyó una sensación de continuidad con el camino de reconsolidación de la institución para dejar atrás los intentos de politización que previamente se habían cernido sobre las FFAA. El inicio del gobierno, en este frente, parecía conectar con las principales demandas sobre el sector.

La principal promesa política del gobierno de Lasso fue conseguir la vacunación de 9 millones de ciudadanos hasta septiembre de 2021. Para ello se involucró a las FFAA. con el fin de que aportaran sus capacidades logísticas para las acciones del Ministerio de Salud en el plan de vacunación (Cano, 2021; Ministerio de Salud Pública, 2021a; Ministerio de Salud, 2021b). Si bien tal involucramiento fue exitoso, no se puede soslayar la posible interpretación de una utilización política de la institución para tal fin, aunque, en una perspectiva contraria, también se podría argumentar que, en el largo trayecto histórico, las FFAA. han provisto siempre su apoyo para misiones de diversa índole ante las cuales las otras instituciones del Estado carecen de capacidades (Pantoja Torres y Fuentes Concha, 2022). El hecho es que mientras las FFAA. proveían su apoyo a este hito que fue capitalizado políticamente por el gobierno, múltiples tensiones se cernían paralelamente.

En términos estructurales, la frontera norte de Ecuador es la zona más conflictiva para el país. Las operaciones de organizaciones derivadas de las FARC, la presencia de *franquicias* de carteles de narcotráfico de origen mexicano, así como de actores involucrados en tráfico de personas, armas y especies, minería ilegal,

todo por sus publicaciones en twitter, en las que señalaba “[...] jamás claudiqué a mis convicciones [...]” y “[...] jamás olviden que la lealtad no es tan solo aquello que se dice en presencia del otro, sino lo que se expresa en ausencia del mismo”. Ello generó una respuesta del ministro Jarrín que dejaba entrever una tensión generada por visiones divergentes en la relación política (Ortíz, 2020; Puente, 2020).

explotación maderera, contrabando de gasolina, y otras actividades ilegales en una extensa frontera en la cual la presencia estatal es débil en todos los ámbitos, genera un polo de atención central para la garantía de la seguridad estatal. En paralelo, se ha detectado que estas operaciones tienden a expandirse hacia poblaciones mayores, donde la economía dolarizada, una precaria situación económica y débiles controles institucionales, convierten al Ecuador en un sitio idóneo para el lavado de activos, así como para el asentamiento de operaciones criminales de diversa índole en territorios poblados del país.

Existe, entonces, un desborde de operaciones criminales hacia las ciudades intermedias y grandes, lo que implica penetración y también incremento de las actividades criminales (España, 2022). En rigor estas acciones quedarían por fuera del ámbito de acción militar, pues normativamente se dispone a la PN atenderlos, mientras que las FF.AA. apoyarían en la respuesta; dada la fluidez del fenómeno de las amenazas a la seguridad y la ya caracterizada debilidad de las instituciones, se requiere su involucramiento. Permanecen, no obstante, las dudas sobre cómo podría darse y cuáles serían los límites de su acción y, sobre todo, cuál sería el marco legal que ampararía la intervención militar en estos temas.

Esta es una cuestión que permanece en debate en la RCM ecuatoriana. Como se mencionó, la enmienda constitucional de 2015 que hubiera provisto tal marco fue revocada bajo razonamientos predominantemente políticos²⁶. Ante la creciente crisis de seguridad, en febrero de 2022 el presidente Lasso presentó un proyecto de Ley de Seguridad Integral,

La iniciativa del Ejecutivo apunta a cinco ejes:

1. El uso progresivo de la fuerza policial.
2. Cooperación entre Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.
3. Mecanismos de defensa para uniformados cuando son procesados por actos de servicio.
4. Reformas al Código Orgánico Integral Penal (COIP) para solucionar vacíos y contradicciones que complican el trabajo de la fuerza pública.
5. Cambios legales para mejorar los centros carcelarios. (González, 2022)

Confrontado a un Legislativo fragmentado y polarizado, en el que depende de alianzas muy débiles y que, mientras se escriben estas líneas están en plena reconfiguración, el proyecto del Ejecutivo no fue atendido, sino puesto en la cola, junto a 27 proyectos más, acumulados desde 2016. De todas maneras, la

²⁶ Se debe añadir que su aprobación tuvo los mismos razonamientos, aunque por el otro costado del espectro político, por lo que esta se podría considerar “condenada” desde su inicio.

presunción de que la resolución de la problemática fáctica era dependiente de la creación de normativa, alimenta la noción de un profundo desconocimiento del sector, complementado con una carencia de asesoría adecuada²⁷.

Un hecho de dramáticas dimensiones para el sector seguridad ha sido la sucesión de matanzas carcelarias que han arrojado, a la fecha de redacción del presente, más de 300 fallecidos, contando la ocurrida en mayo de 2022. Si bien han existido incidentes de este tipo desde 2018, desde 2020 su frecuencia ha incrementado, mientras que la brutalidad de estos se ha maximizado con la difusión de escenas inenarrables, realizadas por los propios prisioneros. A ello se suma una serie de declaraciones por líderes de bandas, emitiendo advertencias a enemigos y señalando la futilidad del involucramiento del gobierno. La situación se ha agravado con independencia de las acciones del gobierno, que tras la asunción de Lasso se encontró con pabellones de las grandes cárceles en los que no solo era imposible el acceso de las autoridades, sino que contaban incluso con construcciones adicionales a la estructura física de las cárceles destinadas para uso de los prisioneros —por ejemplo, torres de vigilancia y bodegas— así como todo tipo de armas, desde machetes hasta granadas.

4.2. Debilidades estructurales

Las debilidades estructurales derivadas de la situación institucional del Estado se intersecan con el incremento de las operaciones de las organizaciones criminales, lo que condujo a considerar la crisis como el centro de la preocupación para todos los problemas de la seguridad nacional. En estas condiciones, la utilización de estados de excepción se convirtió en la norma para afrontar coyunturalmente estas situaciones, no obstante, como detallan Carrillo y Molina, coinciden en estas crisis:

[...] la mora decisional y los vacíos de la política pública, [que] se reflejan en hacinamiento y sobrepoblación, infraestructura deficitaria y antitécnica, ausencia de reinserción y rehabilitación, falta de rigor en los procedimientos administrativos de control, opacidad en los procesos de beneficio penitenciario, consumo de droga, delitos extorsivos al interior e insuficientes sistemas tecnológicos de control de accesos y salidas. (2022, p. 2).

La decisión inmediata, siguiendo la línea de trayectoria institucional, fue siempre involucrar a las FF.AA. Desde el análisis (Carrillo y Molina, 2022), así como desde la práctica, la utilización de fuerzas militares ha estado siempre en el horizonte de manejo de la crisis carcelaria. De hecho, esta tuvo un efecto direc-

²⁷ En conversación privada, un alto exfuncionario del sector defensa señalaba el difícil acceso que tenía uno de sus ministros de defensa para asesorarlo con decisiones y discursos sobre los temas del sector.

to sobre la permanencia del primer ministro de Defensa del periodo, así como de la cúpula que asumió el 24 de mayo de 2022 (Redacción Primicias, 2021).

Allí conecta, justamente, un elemento que devuelve la atención sobre la situación de tensión que afronta la RCM contemporánea en Ecuador. En un año de gestión han pasado tres ministros de Defensa (Tabla 2), tres jefes del COMACO, otros tantos en el Comando del Ejército —la más grande de las fuerzas— y dos en la Fuerza Aérea Ecuatoriana (Tabla 3). Estos datos conducen a mirar un problema de institucionalidad en la RCM; aunque todavía carente de respuestas concretas, es posible proponer una hipótesis para su explicación.

Tabla 2
Ministros de Defensa en el gobierno de Guillermo Lasso

Nombre	Periodo de funciones
Gral. (R.) Luis Lara	27/04/22 - ...
Gral. (R.) Luis Hernández	18/10/21 - 26/04/22
Alm. (R.) Fernando Donoso	24/05/21 - 18/10/21

Tabla 3
Jefes del Comando Conjunto y Comandantes de Fuerza en el gobierno de Guillermo Lasso (24/05/2021 - 24/05/2025)

Nombre	Función	Periodo
Grab. Nelson Proaño	Jefe Comando Conjunto	05/05/22 - ...
Grad. Fabián Fuel		16/11/21 - 05/05/22
Valm. Jorge Cabrera		24/05/21 - 16/11/21
Grab. Gustavo Acosta	Comandante de la Fuerza Terrestre	05/05/22 - ...
Grab. Luis Burbano		14/11/21 - 05/05/22
Grad. Fabián Fuel		24/05/21 - 14/11/21
Valm. Brumel Vázquez	Comandante de la Armada	24/05/21 - ...
Bgral. Marcelo García	Comandante de la Fuerza Aérea	05/05/22 - ...
Bgral. Giovanni Espinel		24/05/21 - 05/05/22

Tras una década preocupada por la supervivencia institucional, parecería que desde el periodo ministerial de Jarrín (2019–2021) se procuró concentrar los esfuerzos de las FF.AA. en un proceso de reinstitucionalización, no obstante, la contundencia de los hechos enfrentados obligó permanentemente a diversificar las acciones militares. Operando, indistintamente, en ámbitos conocidos,

como en la frontera norte, pero también en otros inéditos, como los relativos al COVID, las FFAA. no se apartaron de la línea de trayectoria histórica, en la que cubrieron todos los espacios en que se percibía ineficiencia de las otras instituciones estatales.

No obstante, el involucramiento directo y evidente en misiones de seguridad derivadas de la operación del crimen organizado en el país, tiene un costo político y social distinto, pues la consecución de una victoria es más elusiva y difusa, y la dependencia de decisiones (el Ejecutivo) y acciones (la PN) de terceros es mayor, con lo que las variables son menos controlables. Así, desde el inicio del gobierno de Lasso, las presiones sobre la institucionalidad castrense son mayores, lo que conduce a un incremento de las tensiones internas de las fuerzas alrededor de la aceptación del involucramiento en las misiones de seguridad y la admonición directa al presidente para que revea una decisión que desde el día de su posesión se ha profundizado. A la fecha no se ha decantado una crisis en ninguno de los sentidos descritos, pero, el malestar por la frecuencia de los cambios tiende a volverse más explícito y, junto a este, expresiones cada vez más críticas sobre la incertidumbre de la idoneidad para el manejo del sector.

No se puede aseverar debilitamiento de la institucionalidad ni pérdida de espacios de profesionalización como consecuencia de lo señalado, pero existen indicios preocupantes, pues además las tres fuerzas atraviesan por sustanciales dificultades financieras heredadas de administraciones anteriores y que en la actual no ven una salida potencial, pues la posición ideológica del gobierno promueve la reducción del gasto público, y no se han dado muestras de hacer excepciones en este caso.

4.3. Decisiones e interlocuciones

Aquí cabe introducir una breve reflexión sobre la naturaleza del Ministerio de Defensa en tanto institución. Normativamente, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional destaca que:

Artículo 3.- El Presidente de la República es la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y ejerce tales funciones de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República y más leyes pertinentes.

Sus funciones constitucionales, en los aspectos político-administrativos, las implementará a través del Ministerio de Defensa Nacional; y, en los aspectos militar-estratégicos, con el Comando Conjunto, sin perjuicio de que las ejerza directamente. (Ley Orgánica de la Defensa Nacional, 2017)

Así, el ámbito de acción ministerial está planteado en una dimensión compleja y de inciertas condiciones para el despliegue de sus capacidades. En un sentido estricto, su rol administrativo le confiere capacidades de ordenamiento a la

planificación militar, mientras que la intermediación política ocurre como consecuencia de la designación de un ministro que, se presume, es de confianza del presidente. La misma ley, no obstante, se contradice en el artículo 8, cuando señala que este ministerio “[...] es el órgano político, estratégico y administrativo de la Defensa nacional”, con lo que se le otorga una dimensión adicional (la estratégica, previamente otorgada al Comando Conjunto) a la señalada. Ello podría constituir un problema que, sin embargo, en la práctica no representa mayor dificultad operativa.

Subsecuentemente, en el artículo 10 se plantea al ministerio como la instancia de dirección, coordinación y apoyo de la política de Defensa; mientras tanto, el artículo 15 señala que “El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es el máximo órgano de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares y de asesoramiento sobre las políticas militares, de guerra y defensa nacional” (Ley Orgánica de la Defensa Nacional, 2017). A partir de allí, sus atribuciones específicas ratifican el rol de la conducción estratégica y el de asesoría al presidente y al ministro de Defensa.

En rigor, los límites no son confusos, aunque podrían implicar una limitada superposición de funciones. Existe, quizás, una dificultad de fondo en la interlocución política que ocurre entre el presidente y el ministro o el jefe del Comando Conjunto; pero de haber existido no ha trascendido fuera de la relación directa entre estos actores. Quizás en el periodo 2007–2017 se encontraron elementos de mayor tensión entre estas funciones, particularmente por el irrestricto alineamiento ideológico del ministro, confrontado a unas FF.AA. que procuraban contener la presión desde el Ejecutivo y consecuencia de lo cual ocurrió una elevada rotación de decisores en la jerarquía militar.

Las decisiones, sin embargo, parecen encontrar un freno importante en la asignación de recursos y los límites que derivan de la progresiva pérdida de capacidades operativas y, por lo tanto, los cada vez más elevados costos de conseguir plena restitución del poder militar para el cumplimiento de las misiones asignadas. Así, predominan limitaciones de orden económico antes que políticas o estratégicas. Se podría afirmar que en el periodo 2017–2022 no ha existido disenso con relación al horizonte de acción de la defensa, pero si sobre la disponibilidad de recursos y el tiempo para alcanzar ciertos hitos que permitirían restablecer las capacidades.

Es importante destacar una brecha en la atención de los asuntos militares por parte de los políticos civiles. Ello ha generado un vacío histórico en la generación de capacidades para la dirección del Ministerio de Defensa, por lo que usualmente se ha acudido a militares en condición de retiro, y como se indicó, en el periodo 2007–2017, a funcionarios políticos cercanos al presidente. En

general, el campo de la seguridad y defensa no ha sido aproximado por los funcionarios civiles, que en la estructura ministerial cuentan con roles secundarios, de incidencia sumamente limitada para la toma de decisiones y la construcción de políticas públicas. Al mismo tiempo, los actores políticos no han prestado atención a la problemática del sector, partiendo de la presunción de que este sector se constituye en una suerte de unidad autocontenida en la que los temas son resueltos “casa adentro”, en el marco de la relación entre el ministro y el jefe del COMACO.

Una segunda hipótesis que se propone guarda relación con una noción ante la cual las FF.AA. han tendido a ser sumamente cuidadosas: el vínculo con casos de corrupción. Institucionalmente, los militares siempre han intentado desmarcarse de casos que han salpicado a otras instituciones estatales. Durante la pandemia fueron muchos los funcionarios involucrados en problemas de malos manejos y, en tal periodo, fueron nuevamente los miembros de las FF.AA. que surgieron como actores que habían mantenido un adecuado manejo de los fondos públicos. En paralelo, en 2021 adquirió cierto reconocimiento público un cabo del Ejército, Miguel Ángel Nazareno, “Don Naza”, que pidió su baja de la institución tan pronto se hicieron públicas sus actividades de captación ilegal de fondos en las que ofrecía tasas de retorno de hasta el 90% en ocho días²⁸. Cuando se comenzaron a detectar dificultades para la devolución de los fondos, se involucraron las instancias judiciales para investigar los hechos, no obstante, desde julio 2021 se desarrollaron diligencias, aunque nunca se emitió una orden de detención²⁹. Desde entonces, Don Naza permanecía escondido. Todo esto se mantendría ajeno a la dinámica en estudio, pero dejó la clandestinidad y asistió al Ministerio de Defensa,

[...] según admitieron el ministro Hernández y el Alto Mando militar [...] en persona por los menos en tres ocasiones: el 15 de marzo, el 4 de abril y el 7 de abril. Las dos primeras, informaron los generales con aire de alivio, se registró en la garita, entregó la cédula y pasó a hacer “gestiones administrativas” en alguna de las dependencias del Complejo, que alberga el Ministerio de Defensa, el Comando Conjunto y las comandancias del Ejército, la Marina y la Aviación, así como otras dependencias militares, protegidas por un cuerpo especial del Ejército, la Policía Militar Ministerial, cuyo cuartel está enfrente [...]. (Redacción Plan V, 2022)

En la última de estas visitas, y tras una denuncia, se detuvieron a cinco personas, “maletas llenas de dinero y un arma de fuego” (La República, 2022); Naza-

²⁸ A pesar de ser una actividad ilegal, la hacía públicamente y la promocionaba a través de twitter, destacando que su interés era social, no económico. Entre sus clientes se encontraban militares y ciudadanos.

²⁹ Pesaba sobre él una orden de presentación ante un juez una vez al mundo (que se reporta la cumplía puntualmente) y otra de prohibición de salida del país.

reno logró escaparse, pues según el reporte del jefe de inteligencia de FF.AA., “[...] tuvo la colaboración de seis militares, entre ellos un oficial” (El Universo, 2022a). El caso adquirió una gran relevancia mediática inmediatamente, y como se consigna, desencadenó una serie de explicaciones de las autoridades ministeriales. Mientras el ministerio parecía detenido para comprender la dimensión de las acciones de Nazareno, apareció maniatado y muerto en las cercanías de Quito, el 14 de abril (Roa Chejin, 2022)³⁰.

Pocos días después, el ministro de Defensa presentó su renuncia y, aunque sin razones explícitas, se presume que el escándalo citado incidió en la decisión (DW, 2022). Fue clara, sin embargo, la prioridad otorgada al esclarecimiento del vínculo de los miembros de la institución con el esquema de captación ilegal señalado, al punto que entre las primeras acciones del nuevo ministro consta el seguimiento del caso, declarando que “139 militares estarían en un listado de personas que pusieron su dinero en la organización ilegal de captación de dinero” (Castro, 2022).

Este hecho alcanzó gran tracción mediática y comenzó a generar cuestionamientos sobre la naturaleza de las FF.AA. y su capacidad para mantenerse por fuera de una serie de mecanismos ilegales que tienden a ser bastante poderosos en la actualidad. En un contexto mayor, un involucramiento directo de la institución en un mecanismo ilegal de las dimensiones que se presume tenía el descrito pondría en entredicho su seriedad ante la sociedad, lo que redundaría, eventualmente, en el reconocimiento social de las FF.AA.

Es aquí donde se puede considerar una vulnerabilidad potencial para considerar el rol militar en la sociedad. Si bien no se constata el surgimiento de movimientos antimilitares en la sociedad, si se puede advertir sobre influencias que llegarían a desestimar la valía del rol castrense en el país. Al involucrarse en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, las FF.AA. enfrentan un problema sustancial y sensible para la sociedad, ante el que las posibilidades de éxito son reducidas. Si a ello se suman hechos de dudosa naturaleza, como el involucramiento de militares en la captación de fondos u otros hechos que se han detectado en años anteriores con miembros de las FF.AA.³¹, se suman condiciones difíciles para sostener la imagen militar. Así, socialmente el rol militar podría enfrentar una condición de alienación frente a la sociedad. Consideran-

³⁰ El 12 de mayo se habían detenido tres personas vinculadas a este asesinato y se procuraba determinar sus vínculos con organizaciones delictivas (Roa Chejin, 2022).

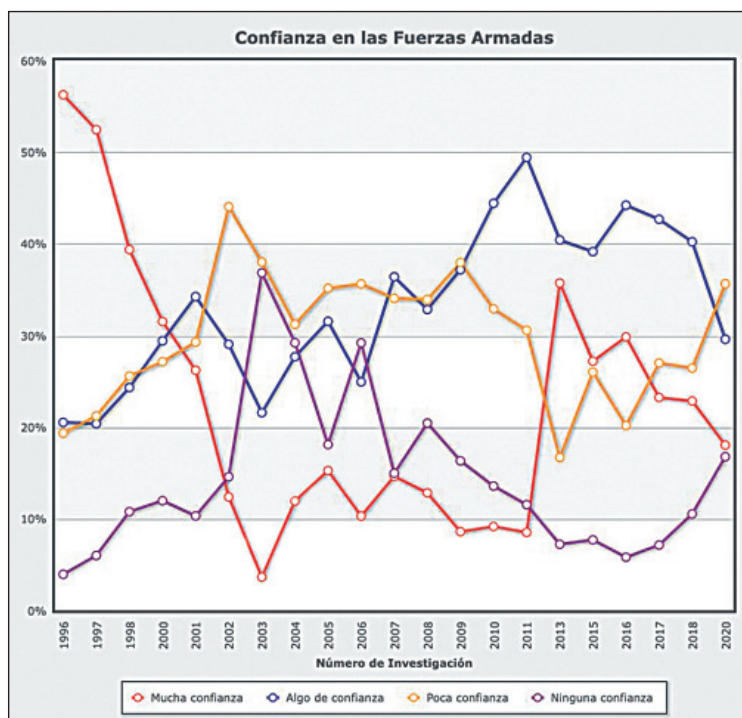
³¹ El caso de Telmo Castro es, seguramente, el más sobresaliente. Como capitán del Ejército utilizó vehículos militares para transporte de droga perteneciente al cartel de Sinaloa (Bajo la lupa, 2021). En 2021, el embajador de Estados Unidos hizo una advertencia sobre la “penetración del narcotráfico en Ecuador y en las fuerzas del orden” (Noboa, 2021).

do la dimensión de las amenazas afrontadas y que existen capacidades cada vez más limitadas, no es ilusorio pensar en la afectación a la confianza ciudadana sobre ellas.

Si es que se observan las tendencias sobre confianza en las FFAA. (Gráfico 1), entre 1996 y 2020 se incrementó la selección de la opción “poca confianza” mientras que “mucho confianza” se redujo sistemáticamente desde un pico alto en 2013 y desde el más alto histórico de 1996. Esta percepción, no obstante, se morigera si es que se la considera en una perspectiva comparada con las otras instituciones del Estado y las expectativas de gestión (Gráfico 2). En una perspectiva más amplia, la condición ecuatoriana no dista de una situación general donde

Nueve de cada diez personas en América Latina y el Caribe no creen que se pueda confiar en los otros. Solo tres de cada diez confían en su gobierno y son incluso menos las que confían en las instituciones, fundamentales para la transparencia del gobierno, el Congreso y los partidos políticos. (Keefer y Scartascini, s. f., p. 291).

Gráfico 1
Confianza histórica en las FFAA.



Fuente y elaboración: Latinobarómetro (Ecuador), 2020.

Gráfico 2
Calificación de gestión



Fuente y elaboración: Click Report, 2022, p. 19.

Las RCM, entonces, afrontan una condición inédita, pues las presiones y expectativas sobre las FF.AA. se han incrementado, mientras que la posición de los decisores políticos se mantiene distante con relación al conocimiento del sector. En el marco de la historia postransicional, hasta 2006 las FF.AA. jugaron un rol central en la estabilización del sistema político; en la década siguiente, estas concentraron su esfuerzo en la supervivencia institucional, procurando reducir los efectos de las pretensiones de penetración ideológica. En los años que siguen a 2017 se ha producido una situación inédita en que la institución militar ha enfrentado mayores presiones para involucrarse con condiciones de seguridad que han ascendido al primer lugar en la agenda estatal. La pérdida de capacidades y la ausencia de directrices políticas estratégicas hacen más vulnerables a la institución militar.

En el contexto de las protestas de junio de 2022 se ha evidenciado una mayor agresividad hacia los miembros de FF.AA. por parte de los manifestantes, particularmente organizando emboscadas y actos de agresión directa a los uniformados en las rutas de acceso a la ciudad de Quito (Agencia EFE, 2022). Este hecho podría interpretarse en la perspectiva de un deterioro progresivo de la relación entre la sociedad y las FF.AA., mientras que en el eje de la relación político-militar se puede pensar que este tipo de tensiones deriva de una condición

en la que la competencia a la que se vieron sometidas durante la década pasada, sumada a los dubitativos resultados —muchos involuntarios— desde 2017, redundan en una afectación directa a su prestigio.

En ese sentido, hay una transformación en la aproximación clásica: mientras en los momentos inmediatamente posteriores a la transición la cuestión giró en torno a cómo retornar y mantener a los militares en los cuarteles (Varas, 1991), parecería que en la segunda década del siglo XXI la cuestión pasa por la búsqueda de una supervivencia dispersa de las instituciones: las FF.AA. procuran mantener las capacidades de control de la soberanía del Estado frente a amenazas inéditas e imposibles de medir en su incidencia, mientras el Ejecutivo consigue negociar su supervivencia con los demás actores políticos.

5. Conclusiones

Hay un proceso de reconfiguración de las RCM en Ecuador, que atraviesa senderos aún ignotos. La tradicional dinámica que oponía funciones constitucionales a la voluntad de aceptarlas no está más vigente y ha sido sustituida por una en la que las exigencias para proveer de seguridad al Estado exceden largamente a las capacidades existentes.

En paralelo, existe un proceso de reconfiguración de la relación entre ciudadanos y FF.AA., pues se constata un involucramiento castrense en las múltiples líneas de tensión que hacen al devenir de las instituciones del país. Así, los casos de corrupción no les son ajenos, como tampoco el embate del crimen organizado internacional, la crisis económica o los disparadores de la protesta social. En todos estos frentes la respuesta ha tendido a ser institucional y autorreferencial: se ha intentado contener la situación a casos particulares, pero se ha pasado por alto la incidencia estructural que deriva de estos hechos.

La estructura decisional del sector de la defensa constituye también un problema. La escisión entre lo administrativo y lo político-estratégico es normativamente clara y cotidianamente aceptada —se habría constituido en una institución informal, diría North (1991)— pero tiene en sí algunas debilidades que, nuevamente, transfieren su incidencia al resto de la estructura. La principal es la capacidad de articulación e interlocución política con el presidente, decisor predominante en un sistema como el ecuatoriano; bajo la actual estructura su interés/desinterés por el sector constituirá un elemento que ampliará o reducirá la propia capacidad de respuesta institucional, pues la asignación de recursos, la priorización política de las decisiones y el diseño de la política pública para el sector quedarán entrampados en la naturaleza de la relación que exista entre el jefe del COMACO y el ministro de Defensa. Como se puede extraer, en términos de hipótesis, del periodo 2007-2017, la tensión entre el ejecutivo y las FF.AA. pueden generar una afectación en las capacidades de

mediano plazo para que la institución militar genere respuestas dentro del ámbito de sus competencias.

Finalmente, en Ecuador la estabilidad del sistema parece sujeto a un péndulo cuyas oscilaciones están marcadas por la capacidad del Ejecutivo para conformar mayorías legislativas que permitan generar respuestas conjuntas a las múltiples exigencias existentes; por otra parte, existen múltiples disparadores de tensiones sociales que culminan con amplísimas movilizaciones sociales que presentan demandas que no necesariamente pueden ser cumplidas, pero que imponen una línea de tensión en la actuación del Ejecutivo. En la historia reciente, esto se resolvió a través de una intervención castrense puntual que permitió avalar las resoluciones que permitían la salida a la crisis y con ello “reiniciar” el sistema. En el periodo actual, parecería que tal capacidad se ha disminuido por una expectativa distinta en torno a las posibles salidas de las crisis y al tipo de involucramiento de los actores: en principio ya no se esperaría un aval castrense a las salidas, ni las FFAA. estarían interesadas/capacitadas para otorgarlo. El problema, sin embargo, surge cuando se constata la mayor virulencia con que se enfrentan los decisores y surge la inevitable tentación de hacer de lo excepcional una forma de gobierno.

Ante las circunstancias actuales y las múltiples hipótesis que surgen para entenderlas, parecería sensato dar como primer paso un serio redimensionamiento de las expectativas y un reconocimiento de las limitaciones existentes, para, a partir de ello, procurar la construcción de un sistema que permita contar con tomadores de decisiones involucrados en los temas que hacen al sector, FFAA. con capacidades efectivas para responder y ciudadanos que apuesten por la institucionalidad antes que por el efecto siempre fugaz de la promesa de la solución “mágica” a las tensiones enfrentadas.

Referencias bibliográficas

- Agencia EFE. (2022, 24 de junio). Ejército de Ecuador denuncia «brutalidad» en ataque que dejó 17 heridos. *SWI Swissinfo.ch*. <https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-protestas-ejercito-de-ecuador-denuncia--brutalidad--ataque-que-dejó-17-heridos/47701216>
- Alberts, S. (2008). Why Play by the Rules? Constitutionalism and Democratic Institutionalization in Ecuador and Uruguay. *Democratization*, 15(5), 849-869. <https://doi.org/10.1080/13510340802362646>
- Andrade, P. (2009). *Democracia y cambio político en el Ecuador: Liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*. Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional.
- Argones Puglia, N. O. (1983). *La modernización del escenario político ecuatoriano 1968-1980 en un contexto de capitalismo tardío desarticulado*. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/371>
- Asamblea Constituyente de Ecuador. (2008). *Constitución de la República de Ecuador*. Asamblea Constituyente de Ecuador. http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Asamblea Nacional. (2015, 18 de diciembre). *Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador*. Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador. <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2016/01/enmiendas-a-la-constitucion-de-la-republica-del-ecuador.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*.
- Bajo la lupa. (2021, 17 de diciembre). *La historia de Telmo Castro ya evidenció la vinculación, pero los ejemplos abundan*. Ecuador Verifica. <http://ecuadorverifica.org/2021/12/17/la-historia-de-telmo-castro-ya-evidencio-la-vinculacion-pero-los-ejemplos-abundan/>
- BBC News Mundo. (2019, 10 de octubre). Crisis en Ecuador: Lenín Moreno vs. Rafael Correa, los antiguos aliados cuya enemistad divide al país. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49987257>
- Bravo, K. A. (2019). *La patria en buenas manos. Gral. Guillermo Rodríguez Lara*. [MP4].
- Bravo, K. A. y Pérez Enríquez, D. (2020). El gobierno Revolucionario Nacionalista ecuatoriano del General Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976): Liderazgo, transformaciones y claves sobre el sistema político ecuatoriano. *REVISTA PUCE*, 110, 161-182.
- Bustamante, F. (1988). Los Militares y la Creación de un Nuevo Orden Democrático en Perú y Ecuador. *Documento de Trabajo*, 370. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/12856-opac>

- Bustamante, F. (2003). Tensiones en la relación civil-militar en el Ecuador del siglo XXI. Las bases del sistema de relaciones civil-militares de 1979. *Revista Universitas*, 3, 7-27.
- Bustamante, F. y Varas, A. (1977). *Fuerzas Armadas y política en Ecuador*. FLACSO Chile.
- Cangas Oña, L. X. y Aulla Salameh, I. M. (2020). La corrupción golpea al Ecuador en momentos de la pandemia. *Uniandes EPISTEME. Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 7(Especial), 1163-1173.
- Cano, C. M. (2021). Modelo de planificación para actuar ante la pandemia. *Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 14(1), 77-86. <https://dx.doi.org/10.24133/age.n14.2021.07>
- Carrillo, P. y Molina, S. (2022). *Una mirada integral a la crisis en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Elementos para la reflexión*. Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa y Konrad Adenauer Stiftung Oficina Ecuador.
- Carrión Intriago, F. V. y Defensoría del Pueblo. (2021). *Denuncia*. <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpecomunicacion/public/2020-03-denuncia-fge-3-0-final-JV.pdf>
- Castro, M. (2022, 10 de mayo). Hay 139 militares que habrían depositado dinero en la captadora ilegal Big Money, según el ministro de Defensa. *GK*. <https://gk.city/2022/05/10/militares-habrian-depositado-captadora-ilegal-dinero-big-money/>
- Click Report. (2022, abril). *¿Ecuador tiene salida?* <http://www.ecuadorchequea.com/wp-content/uploads/2022/04/CLICK-REPORT-MARZO-2022.pdf>
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2019, 15 de octubre). *El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador, al Grad. Roque Moreira Cedeño, en agradecimiento a su extraordinaria labor desempeñada en beneficio de nuestra institución y la patria. ¡Siempre Listos!* [Twitter]. https://twitter.com/FFAA.ecuador/status/1184236975097823232?s=21&t=Hajc4L_K3clFPV9ZM5aMPA
- Conaghan, C. y Espinal, R. (1990). *Unlikely transitions to uncertain regimes? Democracy without compromise in the Dominican Republic and Ecuador*. [Working Paper #139].
- Ley Orgánica de la Defensa Nacional. (2017). https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/ene15_LEY-ORGANICA-DE-LA-DEFENSA-NACIONAL.pdf
- Constitución Política de la República del Ecuador*. (1979).
- Dictamen de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N° 1217 de estado de excepción por calamidad pública, Dictamen N° 7-20-EE/20 (2021). <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/boletines-de-prensa/item/771-dictamen-nro-7-20-ee-20-dictamen-de-constitucionalidad-del-decreto-ejecutivo-nro-1217-de-estado-de-excepción-por-calamidad-pública.html>

- De la Torre, C. (1996). *Un solo toque: Populismo y cultura política en Ecuador*. Centro Andino Acción Popular -CAAP.
- De la Torre, C. (1997). Populism and Democracy: Political Discourses and Cultures in Contemporary Ecuador. *Latin American Perspectives*, 24(3), 12-24.
- De la Torre, C. (2015). *De Velasco a Correa. Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Corporación Editora Nacional.
- Diamint, R. (2020). *Militarización, pandemia y democracia. El regreso de los militares a la política*. Friedrich Ebert Stiftung - Paz y Seguridad. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16855.pdf>
- Donoso Game, J. F. (2018). El General Guillermo Rodríguez Lara. *Presencia*, 34, 113-123.
- DW. (2022, 27 de abril). Renuncia ministro de Defensa de Ecuador tras escándalo. DW. <https://p.dw.com/p/4AThK>
- Echeverría, J. (2010). Complejización del campo político en la construcción democrática en el Ecuador. En F. Burbano de Lara (Ed.), *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*. (pp. 76-113). FLACSO Sede Ecuador.
- Ecuador TV. (2019, 2 de julio). FFAA garantizarán cumplimiento de operativos en Buenos Aires. *Ecuador TV*. <https://www.ecuadortv.ec/noticias/actualidad/FFAA.-operativos-zona-miner%C3%ADa-ilegal>
- Ecuavisa. (2011, 25 de enero). *Ecuavisa Correa meter mano justicia*. Ecuavisa. https://youtu.be/_INDBS-8JLQ
- El Comercio. (2016a, 6 de febrero). Correa destituye a la cúpula militar por defender el patrimonio del Issfa. <http://www.elcomercio.com/actualidad/rafaelcorrea-cupulamilitar-issfa-terrenos-compra.html>
- El Comercio. (2016b, 23 de febrero). Rafael Correa dijo que emitirá decretos y reformas legales para «lograr equidad» entre oficiales y tropa. <http://www.elcomercio.com/actualidad/mando-militar-correa-parcayacu-quito.html>
- El Comercio. (2018a, 27 de marzo). Gobierno confirma secuestro de equipo periodístico de EL COMERCIO en Mataje. <http://www.elcomercio.com/actualidad/mataje-secuestro-equipoperiodistas-elcomercio-ecuador.html>
- El Comercio. (2018b, 1 de agosto). Corte Constitucional deroga las enmiendas constitucionales aprobadas en el 2015. <https://www.elcomercio.com/actualidad/corteconstitucional-analisis-enmiendas-constitucion-derogacion.html>
- El Comercio. (2019a, 12 de noviembre). Jefes de las Fuerzas Armadas y del Ejército asumen los mandos este 12 de noviembre del 2019. <https://www.elcomercio.com/actualidad/fuerzas-armadas-ejercito-posesion-comandante.html>

- El Comercio. (2019b, 14 de noviembre). Jefe militar que manejó el Ejército durante protestas: 'Si reaccionábamos con cabeza caliente, estaríamos recuperando algunos cadáveres y no estamos para eso'. <https://www.elcomercio.com/actualidad/jefe-ejercito-protestas-reaccion-protestas.html>.
- El Comercio. (2022a, 23 de junio). ¿Cómo sigue el paro en Ecuador este 23 de junio de 2022? <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/como-sigue-paro-ecuador-23-junio-2022.html>
- El Comercio. (2022b, 25 de junio). EN VIVO: Pleno de la Asamblea debate pedido de destitución. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/pleno-asamblea-pedido-destitucion-guillermo-lasso.html>
- El Telégrafo. (2014, 30 de abril). Hasta 2025 habrá una reducción de 7.500 efectivos en las FF.AA. <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/hasta-2025-habra-una-reduccion-de-7-500-efectivos-en-las-ff-aa>
- El Telégrafo. (2019, 2 de julio). Policía y FF.AA. ejecutan desmantelamiento de la minería ilegal en Buenos Aires. <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/operativo-mineria-ilegal-buenos-aires-imbabura>
- El Universo. (2016, 2 de agosto). Ministerio de Defensa fijó nueva meta para reducir el personal de Fuerzas Armadas. <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/08/02/nota/5722056/defensa-fija-nueva-meta-reducir-personal-FFAA>.
- El Universo. (2017, 6 de marzo). General Luis Castro dice que militares no tuvieron completa custodia del proceso electoral. <http://www.eluniverso.com/noticias/2017/03/06/nota/6077062/general-luis-castro-acepta-su-baja-alerta-que-se-afecta-estabilidad>
- El Universo. (2019a, 1 de julio). Presidente Lenín Moreno decreta estado de excepción en parroquia de Urcuquí. <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/07/01/nota/7405374/presidente-lenin-moreno-decreta-estado-excepcion-parroquia-urcuqui/>
- El Universo. (2019b, 2 de julio). Policías y militares iniciaron una operación conjunta en zona minera de Imbabura. <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/07/02/nota/7405812/policias-militares-iniciaron-operacion-conjunta-zona-minera-buenos/>
- El Universo. (2022a, 10 de abril). Seis militares ayudaron a 'Don Naza' a evadir la seguridad en el Ministerio de Defensa. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/seis-militares-ayudaron-a-don-naza-a-evadir-la-seguridad-en-ministerio-de-defensa-nota/>
- El Universo. (2022b, 24 de mayo). Presidente Guillermo Lasso adelanta que las Fuerzas Armadas ayudarán en la seguridad de los ecuatorianos. <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/presidente-guillermo-lasso-adelanta-que-las-fuerzas-armadas-ayudaran-en-la-seguridad-de-los-ecuatorianos-nota/>

- El Universo. (2022c, 23 de junio). Pérdidas en Ecuador ya llegan a \$ 500 millones, en escenario que recuerda lo sucedido en octubre del 2019. <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/perdidas-en-ecuador-ya-llegan-a-500-millones-en-escenario-que-recuerda-lo-sucedido-en-octubre-del-2019-nota/?modulo=destacadas-bloqueancho&plantilla=home>
- España, S. (2020, 4 de junio). Una oleada de casos de corrupción golpea Ecuador en medio de la pandemia. *El País*. <https://elpais.com/sociedad/2020-06-05/una-oleada-de-casos-de-corrupcion-golpea-ecuador-en-medio-de-la-pandemia.html>
- España, S. (2022, 7 de febrero). La inseguridad en Ecuador encierra en casa a los ciudadanos y saca a los militares a las calles. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2022-02-08/la-inseguridad-en-ecuador-encierra-en-casa-a-los-ciudadanos-y-saca-a-los-militares-a-las-calles.html>
- Europa Press. (2019, 15 de octubre). Presidente de Ecuador cambia la cúpula militar tras las quejas por la represión de las protestas. *América Economía*. <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/presidente-de-ecuador-cambia-la-cupula-militar-tras-las-quejas-por-la-represion-de-las-protestas>
- Freidenberg, F. (2016). Los cambios en los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015): Desafíos teóricos y propuestas para una agenda de investigación. En F. Freidenberg (Ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo 2: Cono sur y países andinos*. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto Nacional Electoral.
- Gómez Martín, C. (2020). Ante la revuelta social, Estado de excepción. Reflexiones sobre el paro de octubre 2019 en Ecuador. *Cahiers des Ameriques Latines*, 94, 7-19. <https://doi.org/10.4000/cal.11180>
- González, A. (2022, 10 de febrero). La ley de seguridad de Lasso llega a una ocupada comisión legislativa. *Primicias.ec*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/ley-seguridad-ocupada-comision/>
- Human Rights Watch. (2020a, 6 de abril). *Ecuador: Lecciones de las Protestas de 2019*. <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/06/ecuador-lecciones-de-las-protestas-de-2019>
- Human Rights Watch. (2020b). *Ecuador debe limitar el uso de la fuerza por las Fuerzas Armadas. Nuevas regulaciones amplían causales para intervenir en protestas y usar la fuerza letal*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/es/news/2020/06/19/ecuador-debe-limitar-el-uso-de-la-fuerza-por-las-fuerzas-armadas>
- Huntington, S. (1985). *The soldier and the State. The theory and politics of civil—Military relations*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Isaacs, A. (2003). Los problemas de consolidación democrática en Ecuador. En F. Burbano de Lara (Ed.), *Democracia, gobernabilidad y cultura política* (pp. 261-286). FLACSO Sede Ecuador.

- Jarrín, O. (2018). Presentación. En Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa Nacional del Ecuador 2018*. Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>
- Jarrín, O. (2020, 28 de mayo). *Fuerzas Armadas en la planificación nacional y gestión de la crisis sanitaria*. Fuerzas Armadas ante el COVID-19 en América Latina, Quito. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/08/>
- Jaskoski, M. (2012). Civilian Control of the Armed Forces in Democratic Latin America: Military Prerogatives, Contestation, and Mission Performance in Peru. *Armed Forces & Society*, 38(1), 70-91. <https://doi.org/10.1177/0095327X11398449>
- Jimenez, R. (2019). *Estado e Forças Armadas no Equador: Da Doutrina de Segurança Nacional à Segurança com Enfoque Integral* [Tesis presentada en Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Escola Marechal Castello Branco]. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Escola Marechal Castello Branco.
- Keefer, P. y Scartascini, C. (s.f.). *Confianza: La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Confianza-La-clave-de-la-cohesion-social-y-el-crecimiento-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?_amp=true
- La Hora. (2015, 15 de noviembre). Correa cuestiona a cúpula de Fuerzas Armadas. *La Hora*. <https://www.lahora.com.ec/noticias/correa-cuestiona-a-c-pula-de-fuerzas-armadas/>
- La República. (2016, 24 de junio). Marina despide con honores al Valm. Ángel Sarzosa, destituido de la Comandancia. *La República*. <https://www.larepublica.ec/blog/2016/06/24/marina-despide-honores-valm-angel-sarzosa-destituido-comandancia/>
- La República. (2022, 8 de abril). Don Naza visitó el Ministerio de Defensa en Quito. *La República*. <https://www.larepublica.ec/blog/2022/04/08/don-naza-visito-el-ministerio-de-defensa-en-quito/>
- Latinobarómetro (Ecuador). (2020). *Latinobarómetro. Opinión pública latinoamericana*. Confianza en las Fuerzas Armadas. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Leal Buitrago, F. (2003). LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL: MATERIALIZACIÓN DE LA GUERRA FRÍA EN AMÉRICA DEL SUR. *Revista de Estudios Sociales*, 15, 74-87.
- Levi, M. (2020). El despertar ecuatoriano. Las reivindicaciones económicas y sociales. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), 53-58.
- Loveman, B. (1994). «Protected Democracies» and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36(2), 105-189.

- Loveman, B. (1999). *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Lucero-Caiminagua, F. A. y Campoverde-Nivicela, A. D. (2022). Desnaturalización del estado de excepción en Ecuador y afectación de los derechos. *Polo del Conocimiento*, 7(5), 1802-1820. <https://doi.org/10.23857/pc.v7i5.4130>
- Mainwaring, S. (1989). *Transitions to democracy and democratic consolidation: Theoretical and comparative issues*. The Helen Kellogg Institute for International Relations. <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/130.pdf>
- Maldonado-Rodas, M. P. y Trelles-Vicuña, D. F. (2020). ¿Estado de Excepción en el Ecuador Limitación justificada de derechos constitucionales o un mecanismo arbitrario? *FIPCAEC*, 5(3), 568-605.
- McSherry, P. (1992). Military Power, Impunity and State-Society Change in Latin America. *Canadian Journal of Political Science*, 25(3), 463-488.
- Mejía Acosta, A. y Polga-Hecimovich, J. (2010). Parliamentary Solutions to Presidential Crises in Ecuador. En M. Llanos y L. Marsteintredet (Eds.), *Presidential Breakdowns in Latin America* (pp. 73-90). Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9780230105812_5
- Menéndez-Carrión, A. (2003). La democracia en el Ecuador: Desafíos, dilemas y perspectivas. En F. Burbano de Lara (Ed.), *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. (pp. 189-218). FLACSO Sede Ecuador.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018a). *Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018b, mayo 14). *Inició proceso de reinstitucionalización de FF.AA., afirma ministro Oswaldo Jarrín*. Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.defensa.gob.ec/inicio-proceso-de-reinstitucionalizacion-de-ff-aa-afirma-ministro-oswaldo-jarrin/>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019, 20 de agosto). *Ministro de Defensa presentó Proyecto de Ley Orgánica de Personal de FF.AA.* <https://www.defensa.gob.ec/ministro-de-defensa-presento-proyecto-de-ley-organica-de-personal-de-ff-aa/>
- Ministerio de Gobierno. (2019, 8 de julio). *La primera fase de la intervención en Buenos Aires de Imbabura termina con un balance positivo*. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/la-primera-fase-de-la-intervencion-en-buenos-aires-de-imbabura-termina-con-un-balance-positivo/>
- Ministerio de Salud Pública. (2021a, 16 de junio). *Plan de vacunación 9—100*. Plan de vacunación 9-100. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTkwNTZjZmEtNDJkYi00MmI3LTlhZmYtZjViMDVmYTk1NTJiliwidCI6IjpmYzgyYWFkLWYyMjUtNDM0OS04YjliLTg0MTZhNGFmNGQ3ZiJ9&pageName=Section5e050ac003d0b042a320>
- Ministerio de Salud Pública. (2021b, 14 de julio). *MSP y Fuerzas Armadas reafirman apoyo interinstitucional para combatir a la pandemia*.

- <https://www.salud.gob.ec/msp-y-fuerzas-armadas-reafirman-apoyo-interinstitucional-para-combatir-a-la-pandemia/>
- Moncayo, P. (2010). El golpe militar de 1963 y el fin de un periodo excepcional de estabilidad política. En F. Burbano de Lara (Ed.), *Transiciones y rupturas: El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX* (pp. 291-340). FLACSO - Ministerio de Cultura.
- Decreto No. 1019. (2019).
- Decreto No. 812. (2019). https://files.eluniverso.com/archivos/2019/07/decreto_no_812_20190601174312.pdf?modulo=link_list&seccion=Noticias&subseccion=Econom%C3%ADa&origen=/noticias/2019/07/01/nota/7405374/presidente-lenin-moreno-decreta-estado-excepcion-parroquia-urcuqui
- Decreto No. 884. (2019). https://files.eluniverso.com/archivos/2019/07/decreto_no_812_20190601174312.pdf?modulo=link_list&seccion=Noticias&subseccion=Econom%C3%ADa&origen=/noticias/2019/07/01/nota/7405374/presidente-lenin-moreno-decreta-estado-excepcion-parroquia-urcuqui
- Noboa, A. (2021, 13 de diciembre). Estados Unidos, preocupado por 'narco generales' y narcotráfico en Ecuador. *Primicias.ec*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/entrevista-embajador-estados-unidos-ecuador/>
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- Oleas Montalvo, J. (2013). *Ecuador 1972-1999: Del desarrollismo petrolero al ajuste neoliberal* [Tesis de Doctorado en Historia, Universidad Andina Simón Bolívar]. <http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4099/1/TD049-DH-Oleas-Ecuador.pdf>
- Ortiz Ortiz, R. (2018). Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. *Estudios Constitucionales*, 16(2), 527-566.
- Ortíz, S. (2020, 5 de diciembre). Jefe del Ejército deja una carta y se despide de las tropas: 'Que los egoísmos de unos pocos no destruyan la fe de una mayoría y el futuro de todos'. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/jefe-ejercito-carta-despide-tropas.html>
- Pachano, S. (2011). *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. FLACSO Sede Ecuador. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros?avanzado=0&query=partidos+politicos>
- Pantoja Torres, N. F. y Fuentes Concha, V. (2022). Polivalencia de fuerzas armadas en situación de crisis: Ecuador y Chile. *Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 15(1), 113-133. <https://dx.doi.org/10.24133/age.n15.2022.09>
- Pazmiño, M. (2015, 13 de enero). Las revelaciones del general Ernesto González sobre el 30S. *Plan V*. <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/revelaciones-del-general-ernesto-gonzalez-sobre-el-30s>

- Pérez, D., Cruz, G. y Paredes, L. (2017). *Agenda para la reflexión política del sector seguridad y defensa. Elementos para la discusión sobre relaciones civiles— Militares en Ecuador*. FES - ILDIS.
- Pérez Enríquez, D. (2003). *La construcción del Libro Blanco de la defensa del Ecuador* [Tesis de Maestría previa a la obtención del título de Magister en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar]. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2640>
- Pérez Enríquez, D. (2012). Liderazgo político y transformaciones institucionales. Revisar las transiciones con ocasión del bicentenario. En *Reflexiones del Bicentenario de la Independencia de los Países Iberoamericanos* (pp. 319-383). Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Pérez Enríquez, D. (2018a). *Liderazgo político y transformaciones institucionales. Relaciones ejecutivo—Partidos políticos—Fuerzas Armadas (1996—2006)*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Pérez Enríquez, D. (2018b). Fuerzas Armadas en Ecuador: Ideología, políticas públicas y diálogo civil militar. En *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 101-138). Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung.
- Pérez Enríquez, D. y Cruz Cárdenas, G. (2015). *Transiciones para la conducción civil y reformas en el sector defensa en Ecuador*. FES - ILDIS.
- Pérez Enríquez, D., Reyes Herrera, M. y Álvarez Velasco, C. (2019). Political Change and Professional Security and Defence Qualifications in Post-Transitional Ecuador (1972–2016). En D. Jalili y H. Annen (Eds.), *Professional Military Education. A cross cultural survey*, 13, 81-95. Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Pierson, P. (2000). The limits of design: Explaining institutional origins and change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 13(4), 475-499.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.
- Pion - Berlin, D. y Dudley, D. (2020). Civil-Military Relations: What Is the State of the Field. En A. M. Sookermany (Ed.), *Handbook of Military Sciences*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-02866-4>
- Pontón Cevallos, D. (2014). El proceso de reforma policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido. *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 0(2), 37-56.
- Pozo Calderón, E. M., Pozo Calderón, C. E., Pozo Calderón, J. G. y Nora Carmita, C. T. (2021). Los Estados de Excepción en el Ecuador durante la Pandemia de la Covid-19. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 6(2), 36-44.
- Presidencia de la República del Ecuador - SECOM. (2011, 8 de enero). Enlace Ciudadano No. 203 desde Baeza—Napo (N.º 203). En *Enlace Ciudadano*. <https://youtu.be/jvAB6YbKrHs>

- Primicias.ec. (2020). Buenos Aires: Entre el drama de los mineros expulsados y el control del Gobierno. *Primicias.ec*. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/buenos-aires-drama-mineros-control-gobierno-pobreza/>
- Pronunciamento del Ministro de Defensa, Luis Lara, en el noveno día del #ParoNacional. (2022, 21 de junio). *Radio Pichincha*. <https://youtu.be/FleaiS8iydI>
- Przeworski, A. (1988). Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia. En G. A. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. 3. Perspectivas comparadas*. (pp. 79-105). Paidós.
- Puente, D. (2020, 10 de diciembre). ¿Por qué el general Luis Altamirano dejó el comando del Ejército 10 meses antes de cumplir su periodo? El Ministro de Defensa lo explica. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/luis-altamirano-ejercito-ministro-defensa.html>
- Radio Huancavilca. (2018, 21 de junio). *Ecuador no puede tener solamente una Ley de Seguridad Pública y del Estado, señala Ministro Jarrín*. Radio Huancavilca 830AM. <https://radiohuancavilca.com.ec/politica/2018/06/21/ecuador-no-puede-tener-solamente-una-ley-de-seguridad-publica-y-del-estado-senala-ministro-jarrin/>
- Ramírez Sandoya, R. (2021). Coordinación y complementariedad entre instituciones del Estado: Un desafío en el marco de los nuevos entornos de la seguridad integral. *Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 14(1), 87-100. <https://dx.doi.org/10.24133/age.n14.2021.08>
- Redacción Plan V. (2015, 17 de enero). Las diez cosas que debe saber sobre el libro del general Ernesto González. *Plan V*.
- Redacción Plan V. (2019, 27 de enero). La Policía: Cambiando todo para que nada cambie. *Plan V*. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-policia-cambiando-todo-que-nada-cambie>
- Redacción Plan V. (2022, 11 de abril). Don Naza, el escurridizo ex militar que se infiltró en el cuartel general de las Fuerzas Armadas. *Plan V*. <https://www.planv.com.ec/historias/cronica/don-naza-el-escurridizo-ex-militar-que-se-infiltró-el-cuartel-general-fuerzas>
- Redacción Primicias. (2021, 15 de noviembre). La crisis carcelaria precipitó los cambios en la cúpula militar. *Primicias.ec*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/crisis-carcelaria-acelera-cambios-FFAA/>
- Roa Chejin, S. (2022, 12 de mayo). Tres detenidos por el presunto asesinato de Don Naza. Esto sabemos. *GK*. <https://gk.city/2022/05/12/detenidos-presunto-asesinato-don-naza/>
- Rouquié, A. (1969). Le rôle politique des forces armées en Amérique latine: États des travaux. *Revue française de science politique*, 19 (4), 862-885.
- Rouquié, A. (1982). *L'État militaire en Amérique Latine*. Éditions du Seuil.

- Rouquié, A. y Suffern, S. (1997). Los militares en la política latinoamericana desde 1930. En L. Bethell (Ed.), *Historia de América Latina. Política y Sociedad desde 1930* (pp. 281-341). Crítica Grijalbo Mondadori.
- Sánchez, F. y Pachano, S. (2020). Conclusions: Assessing the Left Turn in Latin America—10 Years of the Correa Administration in Ecuador. En F. Sánchez y S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 351-373). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-27625-6>
- Sartori, G. (2000). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza.
- Stepan, A. C. (1988). *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press.
- Varas, A. (1991). Las relaciones civil—Militares en democracia. En D. Kruijt y E. Torres - Rivas (Eds.), *América Latina, Militares y Sociedad*, 1, 153-180.
- Verdesoto, L. (2014). *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011*. Ediciones Abya-Yala.
- Verdesoto, L. y Ardaya, G. (2010). La estatalidad de la democracia y la democratización del Estado en el Ecuador. En F. B. de Lara (Ed.), *Transiciones y rupturas: El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX* (pp. 115-158). FLACSO - Ministerio de Cultura.
- Zamora, P. (2016, 5 de marzo). Rafael Correa cuestionó nuevamente a las FFAA. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/rafaelcorrea-fuerzasarmadas-seguridad-enlace465-politica.html>

Las relaciones político-militares en el Perú contemporáneo.

Revisión de los factores domésticos y coyunturales en el periodo 2020-2022

Mildred Rooney Paredes**

1. Introducción

“El Ejército unido a la historia” enuncia uno de los lemas que la comunicación institucional del Ejército del Perú suele utilizar para difundir sus actividades oficiales a la ciudadanía. A luz de los hechos, la expresión no deja de tener sentido y correspondencia con la historia peruana. Según el recuento realizado por el profesor Pedro Borges (2001), hasta el inicio del presente siglo XXI, el Perú contaba en su haber con 39 presidentes militares que gobernaron 110 años, frente a 25 civiles que en su conjunto sumaban 69 años de mandato. A este número se adicionan ocho presidentes civiles más entre 2001 y 2022: Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala³², Pedro Pablo Kuczynski, Martín Vizcarra, Manuel Merino, Francisco Sagasti y Pedro Castillo, con los cuales el total de años de gobiernos civiles se incrementa a 91 años, es decir, menos de la mitad de los 200 años que tiene la República del Perú. De manera que la huella militar y particularmente del Ejército peruano en la semblanza política del país resulta evidente.

No obstante, la última ruptura democrática acaecida en la década de los noventa y protagonizada por un mandatario civil (el expresidente Alberto Fujimori) demostró que, a diferencia de los periodos previos tradicionales (golpes de Estado militares), no ocurrió la “militarización de la política”, sino más bien, la “politización de la Fuerzas Armadas” (Obando, 1998; Avilés, 2009; Jaskoski, 2012). En este punto, también es pertinente anotar que el proceso de “politización” —que alcanzó su máxima expresión durante el régimen de Alberto Fujimori— tiene como antecedente próximo, el primer gobierno del expresidente Alan García (1985-1990)³³, en el que se implementó un sistema de cooptación

³³ Con relación al gobierno del expresidente Fernando Belaunde, Obando (1998, p. 385) menciona lo siguiente: “In general terms we may say that the Fernando Belaunde administration (1980-1985) tried to appease the Armed Forces by not intervening in their internal organization and by providing them with a large quantity of conventional arms. At the same time, Belaunde tried to weaken the military politically by cutting the budget of the intelligence service and by not supporting the military’s planning system”.

y control militar con el propósito de manejar el riesgo de un golpe de Estado (Obando, 1998).

Las formas en las que se manifestó la politización e incluso manipulación de las Fuerzas Armadas en el “decenio fujimorista” fueron diversas, entre estas, Jaskoski (2012) enumera las siguientes: cooptación de efectivos militares, distribución de propaganda progubernamental durante las campañas electorales presidenciales, instrumentalización del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) para asegurar la lealtad al régimen, corrupción en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, etc.

Posteriormente, el encauce del sistema político del Perú hacia la democracia a inicios del siglo XXI produjo variaciones en las prerrogativas militares dispuestas en el ordenamiento jurídico, con miras a incrementar el “control político democrático” sobre las Fuerzas Armadas y, en consecuencia, modificar la dinámica de relacionamiento con los actores políticos. En ese marco, con el propósito de incrementar la presencia civil en el Ministerio de Defensa, el expresidente Alejandro Toledo designó en 2001 por primera vez a un ministro de Defensa que no fuera militar (en actividad o retiro) y esta tendencia se replicó en la segunda designación aunque entre los años 2003 y 2006 dos generales en situación de retiro del Ejército se ocuparon de la cartera. La designación de civiles retornó a lo largo del segundo gobierno aprista (2006-2011) y se mantuvo constante entre los años 2012 y 2016 del gobierno del expresidente Ollanta Humala —a excepción del primer ministro de Defensa de ese periodo, cuya gestión tuvo lugar entre julio y diciembre de 2011—³⁴, así como las dos primeras designaciones efectuadas por el expresidente Pedro Pablo Kuczynski entre julio de 2016 y enero de 2018.

Con todo, si bien a nivel normativo se introdujeron cambios, los intentos de “politización de lo militar” no desaparecieron, sino que perdieron la intensidad y efectividad alcanzadas durante el régimen autoritario de Fujimori.³⁵ A partir de esta premisa, este capítulo se propone examinar la dinámica de las relaciones entre los gobiernos civiles y las Fuerzas Armadas, particularmente, entre los años 2020 y 2022.³⁶ En tal sentido busca responder la siguiente pregunta general: ¿Cómo han impactado los factores domésticos en las relaciones político/civil-militares en el Perú durante la crisis producida por la pandemia del

³⁴ Jaskoski (2012) presenta una evaluación de las reformas legales introducidas tras la década de Fujimori (hasta el año 2010), así como el impacto en las prerrogativas militares.

³⁵ Un recuento de ascensos polémicos en las Fuerzas Armadas en las últimas dos décadas puede ser visto en: Lira Delcore y Boyco, 16 de noviembre de 2021.

³⁶ El presente capítulo se focaliza especialmente en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas; aunque también incorpora a la opinión pública como parte de los factores estructurales domésticos.

COVID-19? Para tal efecto, el documento tiene por objetivo, evaluar los factores estructurales y funcionales que aportan a la comprensión de la forma y contenido que ha adoptado este relacionamiento atravesado transversalmente por factores coyunturales, como la pandemia de la COVID-19 y las debilidades que han presentado los gobiernos en los últimos años.

Con base en estos lineamientos, el texto inicia con la contextualización y enmarcado del objeto de estudio; seguidamente, se describe la estructura del análisis y se incorporan cuestiones preliminares sobre los factores a ser evaluados. El siguiente apartado está dedicado a determinar el impacto de los factores domésticos estructurales y funcionales; y, finalmente se plantean las reflexiones finales.

2. Contextualización y enmarcado del objeto de estudio

Como parte de los antecedentes que permiten enmarcar las relaciones político/civil-militares, también corresponde mencionar que una vez reestablecida la democracia —“defectuosa”³⁷— en el presente siglo, las prerrogativas militares se redujeron drásticamente. En este periodo, el cambio del paradigma del relacionamiento entre el poder político y los militares implicó la implementación de medidas que incrementaron el control político, tales como las que menciona Jaskoski (2012):

- Judicialización en el fuero común de los casos de violación de derechos humanos atribuidos a militares por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, previa derogación de las Leyes N° 26479 y N° 26492 que dispusieron la amnistía general para efectivos militares, policiales y civiles que se encontraban denunciados, investigados, procesados o condenados por delitos cometidos con ocasión o a consecuencia de la lucha contra el terrorismo.
- Restricción de la amplitud del concepto de los delitos de función para que no fueran sometidas las causas al fuero militar-policial, sino al fuero civil.
- Nombramiento de civiles como ministros de defensa.

³⁷ Conceptualizada de esta forma por el “Democracy Index” elaborado por The Economist Intelligence Unit Limited, desde su primera edición de 2006. La definición de “flawed democracy” o “democracia defectuosa” según el “Democracy Index 2021. The China Challenge” es la siguiente: “Estos países también tienen elecciones libres y justas y, aunque haya problemas (como las infracciones a la libertad de prensa), se respetan las libertades civiles básicas. Sin embargo, existen importantes deficiencias en otros aspectos de la democracia, como problemas de gobernanza, una cultura política poco desarrollada y bajos niveles de participación política” (The Economist Intelligence Unit Limited 2022, p. 68).

- Demarcación de las prerrogativas en los niveles locales y regionales al ámbito de la seguridad en las zonas declaradas en emergencia.
- Fortalecimiento de la transparencia en el presupuesto de defensa; reducción progresiva del gasto militar como porcentaje del PBI que pasó de 2,7% en 1990 a 1,3% en 2020 (Banco Mundial, 2022).
- Encausamiento de los oficiales generales y superiores aliados del régimen fujimorista por delitos de corrupción.
- Reforma de la educación militar con la introducción de cursos de derecho internacional humanitario y derechos humanos en los programas de formación, así como la incorporación progresiva de profesores universitarios civiles y estudios de pregrado en universidades como parte de la currícula de las escuelas de oficiales, entre otras.

La reforma del Sector Defensa se enmarca en lo dispuesto en la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado de 30 de enero de 2002 y, esta a su vez, en la 9ª y 25ª Políticas de Estado del Acuerdo Nacional suscrito en 2002, “Política de Seguridad Nacional” y “Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia”, respectivamente.³⁸ En ese orden de ideas, el Capítulo VIII del Libro Blanco de la Defensa Nacional publicado en 2006 —que aún no ha sido reemplazado— relativo a la “Reforma del Sector Defensa” señala que los ejes básicos de esta reforma son los siguientes: (i) Control democrático del Sector Defensa; y, (ii) Disponer de Fuerzas Armadas modernas, eficientes, eficaces, de accionar conjunto, con capacidad de disuasión, y en condiciones de contribuir al mantenimiento de la paz mundial. En la línea del primer punto, el Libro Blanco menciona que:

[...] el proceso es gradual y viene logrando cambios en la mentalidad de los integrantes del Sector, mediante las actividades de adoctrinamiento y consolidación del respeto a la Constitución, legislación vigente, principios democráticos, De-

³⁸ Para el cumplimiento de la 25ª Política de Estado del Acuerdo Nacional (2014), el Estado realizará lo siguiente: “(a) afirmará la institucionalidad, profesionalidad y neutralidad de las Fuerzas Armadas; (b) garantizará el control democrático de las Fuerzas Armadas; (c) reafirmará su carácter no deliberante a través de una adecuada relación civil-militar; (d) promoverá unas Fuerzas Armadas modernas, flexibles, eficientes, eficaces y de accionar conjunto regidas por valores éticos y morales propios de la democracia; (e) promoverá su participación en la defensa regional, la seguridad hemisférica y en las misiones de paz en el marco de la Organización de las Naciones Unidas; (f) proveerá los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de su misión constitucional y el papel asignado por el Estado; (g) garantizará la aplicación de los mecanismos previstos en el ordenamiento legal que establecen la transparencia y control en la adquisición y ventas de bienes y servicios; y (h) otorgará a los miembros de las Fuerzas Armadas el derecho al sufragio”.

recho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, así como las normas de convivencia social. (Ministerio de Defensa del Perú, 2006, p. 126)

Las variaciones introducidas en los ámbitos previamente descritos han coadyuvado a fortalecer el respeto a la Constitución Política y al sistema político democrático por parte de los militares peruanos, y a reforzar el control político sobre las Fuerzas Armadas. No obstante resulta pertinente subrayar que, tal como lo señala Obando:

[...] Durante los tres gobiernos de Belaunde, García y Fujimori, siempre surgieron tensiones entre las autoridades civiles y los militares, y por uno u otro medio los presidentes civiles buscaron controlar a las Fuerzas Armadas. (1998, p. 405)³⁹

En la línea de lo sucintamente desarrollado en este acápite es factible sostener que las Fuerzas Armadas peruanas desde los ochenta, tras el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, y hasta la actualidad se han sujetado al control político civil; aunque cabe puntualizar que, en términos de Obando —con quien se encuentra plena coincidencia en las aseveraciones que a continuación se reproducen—: “[...] el control civil de los militares no siempre garantizó la democracia. [...] El control civil no era necesariamente sinónimo de gobernabilidad democrática” (1998, p. 405).⁴⁰

Con relación al “control civil”, Samuel Huntington (2000) define el concepto en dos sentidos: objetivo y subjetivo. El control civil objetivo comprende la maximización y autonomía del profesionalismo militar y su antítesis es la participación de los militares en la política. De otro lado, el control civil subjetivo consiste esencialmente en convertir a los militares en una herramienta del Estado, es decir, en la negación de una esfera militar independiente. En este clásico aporte a los estudios de las relaciones civil-militares —publicado en su primera edición en 1957—, Huntington opta por el control civil objetivo para reducir al mínimo el poder político militar sobre los grupos civiles, a través de la profesionalización, lo cual fortalece su neutralidad política.

³⁹ Cita textual de la versión original en inglés: “[...] During the three governments of Belaunde, Garcia, and Fujimori, there had always arisen tensions between civilian authorities and the military, and by one means or another the civilian presidents sought to control the Armed Forces. Nonetheless, the president who went the farthest in creating a system of control and cooption that enabled him to control the Peruvian Armed Forces was Fujimori”.

⁴⁰ Cita textual de la versión original en inglés: “[...] civilian control of the military did not always guarantee democracy. [...] Civilian control was not necessarily synonymous with democratic governance”.

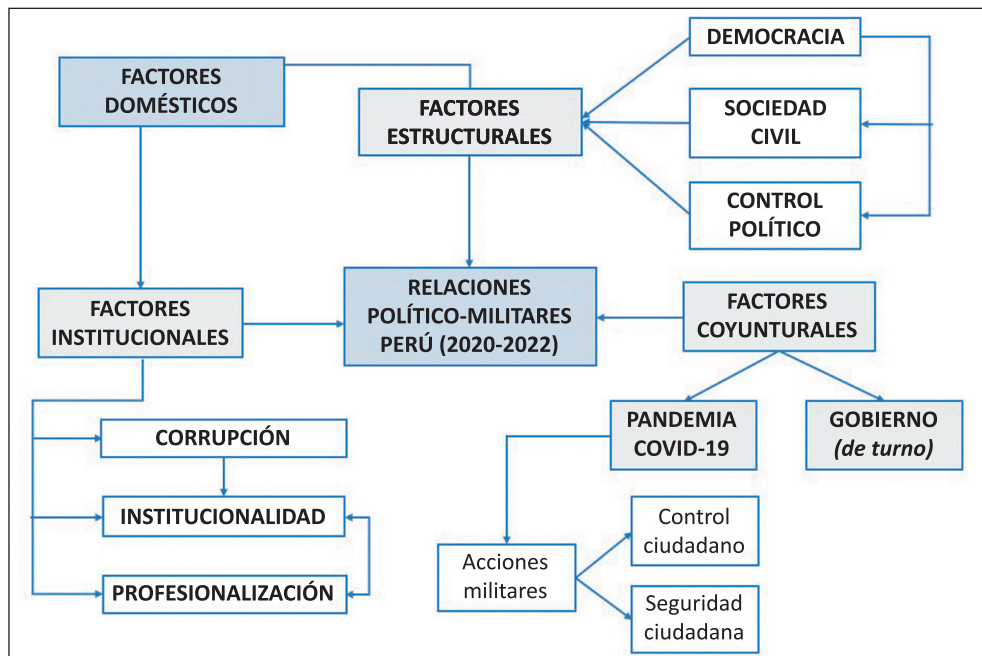
Aplicado al caso latinoamericano, Norden (2016) sostiene que el modelo de Huntington de los sentidos objetivo y subjetivo de control civil presupone dos hechos no coincidentes con la realidad regional: (i) que no existe cuestionamiento a la legitimidad de los actores políticos; y, (ii) que los líderes políticos no tendrían incentivos para buscar aliados “políticos” en las Fuerzas Armadas.⁴¹ En la misma línea, Diamint (2018), asevera que: “Ahora no son los militares quienes presionan para adueñarse de la política, sino las autoridades elegidas quienes los utilizan para sus propios proyectos”, y continúa: “[...] En el poder, muchos presidentes, con la mira puesta en las siguientes elecciones o en perdurar en el sillón presidencial, cooptan a los militares como pilar de sus planes” (p. 26). Tanto las reflexiones de Norden como las de Diamint constituyen premisas del análisis que se desarrolla en el presente documento.

3. Estructura del análisis

A partir de lo previamente mencionado, se han considerado los factores estructurales, institucionales y coyunturales que han configurado las relaciones político/civil-militares, con el objetivo de identificar y comprender las tendencias que se han presentado en el Perú en el periodo comprendido entre 2020 y 2022, esto es, en el marco de la crisis ocasionada por el COVID-19. A continuación se muestra el esquema que se plantea para el análisis:

⁴¹ En la crítica, Norden (2016) se refiere no solo a Huntington, sino también a Nordlinger, cuyo planteamiento se sustenta en la separación de la esfera política y militar, y en la subordinación de las Fuerzas Armadas a los actores políticos.

Mapa de análisis



Elaboración propia.

En el mapa, el análisis de las relaciones político/civil-militares se esquematiza de la siguiente manera:

A) Respecto a los **factores domésticos estructurales** se han considerado, en primer lugar, al sistema político democrático, en el entendimiento que como macro-estructura normativa, institucional y de valores incide en los otros dos factores: el control político y la sociedad civil. A continuación se presenta el esquema de análisis aplicado a estos tres factores estructurales:

(i) Democracia: Se abordarán dos dimensiones para dar cuenta del impacto de este factor estructural en las relaciones político-militares:

- Participación de militares en la política.
- Atribución de funciones de control del orden interno.

(ii) Control político: El análisis se centra en identificar la ocurrencia de variaciones en la naturaleza y características del control político/civil sobre las Fuerzas Armadas en el periodo 2020-2022, para determinar si se ha producido el fortalecimiento, debilitamiento o mantenimiento

de las condiciones que presentaba este factor en tiempos pre-pandemia de la COVID-19.

(iii) Sociedad civil: Para evaluar este factor se tomarán tres dimensiones:

- Manifestación de la opinión pública respecto a la confianza en las Fuerzas Armadas, para lo cual se revisan encuestas realizadas antes y durante la pandemia de la COVID-19.
- Llamamientos para cumplir un rol arbitral que han sido incorporados en la agenda mediática y política.
- En el otro extremo también se considerarán las situaciones que han activado posturas contrarias a las Fuerzas Armadas en el periodo 2020-2022 y se tratará de determinar si se trata de un contexto propicio para el surgimiento de movimientos anti Fuerzas Armadas en el Perú.

B) En cuanto a los **factores domésticos institucionales**, el análisis se focaliza en tres aspectos críticos e interconectados: corrupción, institucionalidad y profesionalización.

C) En el rubro de los **factores coyunturales** se han identificado dos relevantes:

- (i)** Derivada de la delimitación temporal que comprende el periodo 2020-2022, la **pandemia ocasionada por el COVID-19** constituye un factor coyuntural que, por su naturaleza transversal forma parte del análisis de los otros factores institucionales y estructurales, por lo que no será abordada en un apartado específico.
- (ii)** Sobre la base de los hallazgos de Obando (1998) con relación al control y la cooptación de los militares por parte del régimen fujimorista, se ha incorporado el **“gobierno de turno”** como factor coyuntural que incide en la forma que adopta el control político, así como en las dinámicas de cooptación de militares “leales” y el consecuente debilitamiento de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas.

Para comprender el planteamiento derivado del trabajo de Obando (1998) resulta pertinente señalar que, cuando Fujimori ganó las elecciones generales de 1990, no tenía un partido político organizado y tampoco contaba con aliados políticos experimentados o con el respaldo de bases sindicales. En este escenario, a través de Vladimiro Montesinos buscó el apoyo de las Fuerzas Armadas para evitar un golpe de estado en su contra. Como parte de esa lógica de control y cooptación de militares por parte de un gobierno débil, en noviembre de

1991, se aprobó el Decreto Legislativo N° 752,⁴² en cuyo artículo 5 se dispuso que los Comandantes Generales de las tres Fuerzas Armadas (Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea) son designados por el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, esto es, por el Presidente de la República, quien además determina su tiempo de permanencia en el cargo.

Las bases de la explicación que Obando ofrece para el accionar del régimen fujimorista son aplicables a los últimos gobiernos emergidos en un contexto de “constante” crisis política manifestada en su fase aguda desde 2016 en adelante, tras la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski (PPK). En esa línea argumentativa, el análisis de este factor coyuntural comprende el periodo de Martín Vizcarra (2018-2020) —quien asume el mandato como vicepresidente tras la renuncia de PPK—, así como al actual gobierno de Pedro Castillo, que obtuvo la victoria electoral por un reducido margen de 44.263 votos de ventaja (ONPE, 14 de enero de 2022).

Por las consideraciones antes señaladas y por la transversalidad que presenta este factor en los factores estructurales y funcionales, de forma análoga a la pandemia de la COVID-19 no será abordado en un apartado específico.

4. Análisis de factores

4.1. Factores estructurales

4.1.1. Democracia

a) Participación de militares en la política

En virtud de lo contemplado en el literal h) de la 25ª Política de Estado del Acuerdo Nacional, en 2005 se presentaron propuestas legislativas de reforma constitucional, que después de diversos debates condujeron a la emisión de la Ley N° 28480, Ley de reforma de los artículos 31 y 34 de la Constitución Política del Perú. Con esta modificatoria, el texto del artículo 34, relativo al derecho al voto de los miembros de las Fuerzas Armadas es el siguiente:

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo con ley.

⁴² El Decreto Legislativo N° 752, que aprobó la Ley de Situación Militar de los Oficiales del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea, fue derogado a través de la Ley N° 28359, Ley de situación militar de los oficiales de las Fuerzas Armadas, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de octubre de 2004.

En este punto es oportuno subrayar que, con esta reforma parcial del articulado constitucional por vez primera se les reconoce plenamente el ejercicio del derecho de sufragio a los miembros de las Fuerzas Armadas. Con el propósito de operativizar el novel reconocimiento de la ciudadanía a los militares, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) aprobó, mediante Resolución N° 317-2005-JNE del 29 de octubre de 2005, el Reglamento sobre el ejercicio del voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú (PNP), en cuyo artículo 2 se establecen las prohibiciones aplicables a los militares y policías en actividad que se mencionan a continuación:

- Ser candidatos en procesos electorales.
- Ser personales de organizaciones políticas.
- Realizar actividad proselitista o partidaria dentro de unidades acuarteladas y demás dependencias de la institución a la que pertenecen.
- Hacer propaganda electoral a favor o en contra de un candidato, organización política u opción.
- Participar, vistiendo uniforme, en manifestaciones y otros actos de carácter político.

De manera que, desde 2005, los militares peruanos en situación de actividad, participan de la vida política del país, a través de uno de los mecanismos de la democracia representativa: el ejercicio del derecho al sufragio. No obstante, están impedidos de ejercer poder político, participar directamente en la vida política del país, ejercer el derecho a la protesta o tomar parte de cualquier tipo de actividad de naturaleza política.

En consecuencia, a lo largo del periodo democrático contemporáneo iniciado en el 2000, la participación política directa de los efectivos de las Fuerzas Armadas en las cuestiones políticas se produce cuando se encuentran en situación de retiro, ya sea ocupando cargos gubernamentales de alto nivel o ejerciendo la función legislativa tras victorias electorales y la militancia en partidos políticos o en condición de invitados por las organizaciones partidarias.

Observando esta realidad, corresponde referirse a los militares en retiro que han ocupado cargos ministeriales en los últimos cinco años (Tabla N° 1), distinguiendo entre el periodo anterior a la pandemia y durante el transcurso de esta.

Tabla N° 1
Militares en retiro en cargos ministeriales
2018-2022

SECTOR	NOMBRE	GRADO	CONDICIÓN	PERIODO DE CARGO	GOBIERNO
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS	Walter Martos Ruiz	General de División EP (r)	Independiente	06/08/2020-10/11/2020	Martín Vizcarra
MINISTERIO DE DEFENSA	José Modesto Huerta Torres	General de División EP (r)	Independiente	02/04/2018-24/06/2019	
	Jorge Moscoso Flores	Vicealmirante MGP (r)	Independiente	08/07/2019-30/09/2019	
	Walter Martos Ruiz	General de División EP (r)	Independiente	03/08/2019-04/08/2020	
	Jorge Luis Chávez Cresta	General de Brigada EP (r)	Independiente	06/08/2020-09/11/2020	
	Walter Chávez Cruz	General de Brigada EP (r)	Independiente	12/11/2020 - 17/11/2020	
	Walter Chávez Cruz	General de Brigada EP (r)	Independiente	12/11/2020 - 17/11/2020	
	José Luis Gavidia	Contralmirante MGP (r)	Independiente	01/02/2022 - actualidad	Pedro Castillo
MINISTERIO DEL INTERIOR	Jorge Montoya Pérez	General FAP (r)	Independiente	15/06/2020-09/09/2020	Martín Vizcarra

Los datos de la Tabla N° 1 permiten extraer las siguientes cuestiones que aportan a la comprensión de la dimensión de la participación militar en la política:

- (i) Ocho (8) oficiales de las tres Fuerzas Armadas en situación de retiro se han desempeñado como ministros de Estado en tres (Martín Vizcarra, Manuel Merino y Pedro Castillo) de los cuatro gobiernos (Francisco Sagasti no incorporó militares en retiro en el Gobierno de Transición y Emergencia) que se sucedieron entre los años 2018 y 2022.
- (ii) Por su naturaleza, tanto antes como durante la pandemia de la COVID-19, el sector Defensa presenta mayor incidencia de ministros militares en situación de retiro, con un total de siete (7) designaciones.
- (iii) El mayor número de designaciones de militares en retiro se produjo durante el periodo presidencial de Martín Vizcarra, inclusive en 2020 — primer año de la pandemia—, designó como presidente del Consejo de Ministros al general de División del Ejército del Perú (r) Walter Matos, quien se mantuvo en el cargo durante los tres últimos meses de gestión gubernamental hasta que se produjo la vacancia.
- (iv) Los militares en retiro del Ejército suelen participar en política ocupando cargos ministeriales de forma más recurrente que los efectivos de la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea del Perú. En la Tabla N° 1 se aprecia que del total de diez (10) ministros, cuatro (4) son oficiales generales en retiro del Ejército, dos (2) de la Marina de Guerra y (1) de la Fuerza Aérea.
- (v) Como se aprecia en la Tabla N° 1, todos los militares en retiro que han ocupado un cargo ministerial entre 2020 y 2022 no se encontraban afiliados a un partido político, sino que han formado parte de los gabinetes manteniendo la condición de “independientes”, en lo que respecta a la forma.

En este punto se considera relevante destacar la variable coyuntural, por cuanto, los gobiernos de Martín Vizcarra, Manuel Merino y Pedro Castillo que han incorporado como parte de sus gabinetes de ministros a militares en situación de retiro comparten como característica común, la fragilidad endógena en el origen de sus mandatos presidenciales:

- Vizcarra asumió la presidencia en su calidad de vicepresidente de PPK en medio de una crisis política que implicó la renuncia de la primera Vicepresidenta y la pérdida del apoyo de la bancada “Peruanos por el Cambio” en el Congreso⁴³; por ende, no contaba con soporte parlamentario que balanceara la oposición del fujimorismo.

⁴³ Martín Vizcarra no ha estado afiliado al partido “Peruanos por el Cambio”. Según el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, solo ha pertene-

- Manuel Merino, en su calidad de presidente del Congreso y tras la vacancia del expresidente Vizcarra, ocupó la presidencia de la república de forma transitoria en un contexto de manifiesto rechazo popular que provocaron que su gobierno no se extendiera más allá de cinco días, del 10 al 15 de noviembre de 2020.⁴⁴
- Pedro Castillo obtuvo la victoria en las elecciones presidenciales de 2021, por un estrecho margen con poco más de 44.000 votos a favor.

De la revisión efectuada es factible concluir que los militares en el Perú solo participan directamente en la política una vez que se encuentran en situación de retiro, tal como lo establece el marco normativo vigente. Asimismo, que su designación en cargos ministeriales suele producirse en el sector Defensa, que en su mayoría provienen de las filas del Ejército del Perú y que factores coyunturales como la pandemia de la COVID-19 y la fragilidad de origen de los gobiernos, especialmente en el caso de Martín Vizcarra, contribuyen a explicar la tendencia a designar como ministros de defensa a militares en situación de retiro.

Para contribuir a robustecer este planteamiento, a continuación se muestran las designaciones de profesionales civiles efectuadas por los gobiernos, incluyendo el periodo de PPK:

cido a una organización política de alcance regional denominada “Integración Regional por Ti”, entre junio de 2010 y febrero de 2015.

⁴⁴ Precisamente la fragilidad de origen del gobierno de Manuel Merino y su abrupto final como resultado de la movilización masiva en la que dos protestantes fallecieron en medio de enfrentamientos con la policía en circunstancias que aún están por esclarecerse en vía judicial, confirió “legitimidad” al gobierno interino de Francisco Sagasti, cuya designación requirió de la negociación y el consenso de las fuerzas partidarias en el Congreso en un contexto de aguda crisis política y sanitaria. Si bien las circunstancias en las que asumió Sagasti fueron más favorables para dotar de solidez a su mandato, el expresidente a pocos días de asumir el cargo realizó cambios en los altos mandos de la PNP —dio de baja a 15 generales— (DW, 24 de noviembre de 2020), lo cual generó cuestionamientos al interior de la propia institución policial y en los medios de comunicación. Ante esta situación, Sagasti optó por defender su decisión, aseverando que los cambios en la PNP “[...] fueron extraordinarios y constitucionales” (TVPerú, 30 de noviembre de 2020).

Tabla N° 2
Profesionales civiles designados como ministros de Defensa
2016-2022

GOBIERNO	NOMBRE	PERIODO DE CARGO	¿DESIGNÓ MILITARES EN RETIRO?
Pedro Pablo Kuczynski	Mariano González Fernández	28/07/2016 – 28/11/2016	SÍ General FAP (r) Jorge Kisic Wagner (09/01/2018-02/04/2018)
	Jorge Nieto Montesinos	05/11/2016 – 03/01/2018	
Martín Vizcarra			SÍ
Manuel Merino			SÍ
Francisco Sagasti	Nuria Esparch	18/11/2020 – 28/07/2021	NO
Pedro Castillo	Walter Ayala Gonzáles	29/07/2021 – 15/11/2021	SÍ Contralmirante MGP (r), José Luis Gavidia (01/02/2022 - actualidad)
	Juan Manuel Carrasco Millones	17/11/2021 – 01/02/2022	

Atribución de funciones de control del orden interno

Las funciones tradicionales de las Fuerzas Armadas se encuentran recogidas en el artículo 165 de la Constitución Política del Perú, en el cual se establece que su finalidad primordial es garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Por otra parte, el rol vinculado al orden interno se encuentra en el artículo 137 de la Constitución, por el que se establecen los estados de excepción: estado de emergencia y de sitio.

- (i) El estado de emergencia contempla como supuestos, la perturbación de la paz o del orden interno, catástrofe o graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En estos casos se restringen o suspenden los derechos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito, y las Fuerzas Armadas pueden asumir el control interno, si así lo dispone el Presidente de la República.
- (ii) El estado de sitio se produce en caso de invasión, guerra exterior y/o guerra civil.

Ahora bien, en la dimensión operativa, resulta pertinente distinguir entre operaciones militares y acciones militares. En concordancia con el artículo 3 del De-

creto Legislativo N° 1095,⁴⁵ en las operaciones militares, las Fuerzas Armadas enfrentan la capacidad armada de grupos hostiles, por lo que son mantenidas y de gran escala para lograr objetivos y proteger la seguridad nacional. Mientras que las acciones militares se enfocan en el mantenimiento y restablecimiento del orden interno; por ende, se orientan a disuadir cualquier amenaza a la seguridad y promover la paz.

Asimismo, el artículo 4 del referido Decreto Legislativo N° 1095 puntualiza que la intervención de las Fuerzas Armadas para la defensa del Estado de Derecho y protección de la sociedad se realiza en tres supuestos:

- (i) Conducir operaciones militares para hacer frente a un grupo hostil, previa declaración del Estado de Emergencia, cuando las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno.
- (ii) Apoyar a la PNP mediante acciones militares para el control y restablecimiento del interno ante otras situaciones de violencia, previa declaratoria del Estado de Emergencia.
- (iii) Apoyar a la PNP en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales y en los demás casos constitucionalmente justificados, cuando la capacidad de la PNP es sobrepasada en su capacidad de control de orden interno, sea previsible o existiera peligro de que ello ocurriera.

En este marco jurídico se inscribe la tendencia de atribuir misiones subsidiarias⁴⁶ de diversa naturaleza a las Fuerzas Armadas, tales como la ejecución de acciones militares ante desastres naturales (rescate, evacuación, ayuda humanitaria, etc.), apoyo social, seguridad ciudadana, lucha contra delitos como el narcotráfico, tala y minería ilegal, así como protección medioambiental. En marzo

⁴⁵ El Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional (promulgado en agosto de 2010) fue reglamentado diez años después, a través del Decreto Supremo N° 003-2020-DE. También cabe puntualizar que el Decreto Legislativo N° 1095 fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (Expediente N° 00022-2011-TC), cuya fallo declaró inconstitucionales algunos enunciados y articulados de la ley, reafirmó ciertos artículos e interpretó algunos otros. Para revisar la sentencia, véase: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00022-2011-AI.pdf>

⁴⁶ Se definen como aquellas misiones “[...] en las que el estado hace uso de las capacidades instaladas en una fuerza armada y las pone al servicio de la comunidad” (Resdal, 2020, p. 2).

de 2018 se presentó la Primera Brigada Multipropósito “Mariscal del Perú Eloy Gaspar Ureta Montehermoso” del Ejército para afrontar desastres naturales, compuesta por cuatro Compañías de Intervención Rápida para Desastres, un Batallón de Sanidad, una Compañía contra Conflictividad Social, y un Equipo de Fumigación y Salud Pública (Ministerio de Defensa del Perú, 20 de marzo de 2018)⁴⁷.

b.1. Acciones militares en el contexto de la pandemia COVID-19

Las funciones de control del orden interno atribuidas a las Fuerzas Armadas fueron ejercidas en la pandemia de la COVID-19 en el Perú desde el primer día de la declaración del estado de emergencia nacional efectuada a través del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de marzo de 2020. El artículo 10 de este dispositivo normativo autorizó la intervención de las Fuerzas Armadas, en los siguientes términos:

- (i) La intervención tiene por propósito garantizar la implementación de medidas.
- (ii) La intervención de las Fuerzas Armadas se efectúa de conformidad con el Decreto Legislativo N° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional.
- (iii) Las Fuerzas Armadas apoyan a la PNP en el cumplimiento de las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia, pudiendo para ello practicar las verificaciones e intervenciones a personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos, con el objetivo de comprobar y en su caso impedir que se presten servicios o se realicen actividades no permitidas.
- (iv) Pueden verificar los aforos de los locales comerciales para evitar aglomeraciones o alteraciones del orden público.
- (v) Ejercen el control respecto a la limitación del ejercicio de la libertad de tránsito a nivel nacional de las personas, en medios de transporte público, privados, medios acuáticos, etc.

Las acciones militares emprendidas durante el “aislamiento social obligatorio” dispuesto por el Gobierno Nacional para enfrentar la grave situación ocasionada por la COVID-19, particularmente al inicio de la pandemia, han sido objeto de crítica no dentro del Perú, sino fuera de este. En abril de 2020, investigadores del V-Dem Institute publicaron el documento denominado *Pandemic Backsliding: Does COVID-19 put democracy at risk?* (Lührmann et al., 2020) en el que se catalogaban las medidas adoptadas como de “algo riesgo”. A nivel

⁴⁷ En el mencionado Boletín del Ministerio de Defensa se informó que la Brigada Multipropósito cuenta con una dotación de 1.500 efectivos con miras a que progresivamente se alcancen los 4.000.

sudamericano, el Perú fue ubicado dentro de esta categoría junto a Brasil, Paraguay, Bolivia y Venezuela.

Sobre la base de este estudio cuantitativo, otros datos y sondeos, Azpuru (3 de mayo de 2020) resaltó que, si bien en el caso peruano, el índice de democracia liberal era relativamente alto, así como la aprobación de la actuación del entonces presidente Vizcarra durante los primeros meses de pandemia, era preocupante que el Perú formara parte del grupo de países de “alto riesgo”, a lo que se le sumaba el apoyo de la población a un “golpe ejecutivo”, esto es, al cierre del Congreso por parte del gobierno. Todo ello, sostuvo, presagiaba futuros problemas para la democracia peruana.

En cuanto a las acciones de apoyo realizadas por las Fuerzas Armadas durante los primeros meses de la pandemia, siguiendo las categorías formuladas por la Resdal (2020) pueden ser agrupadas en cuatro áreas generales: (i) Asistencia al sistema de salud; (ii) Distribución de alimentos y/o agua potable; (iii) Orden Público; y, (iv) Otros. A continuación se presenta un cuadro con las acciones identificadas en la revisión documental efectuada (Resdal, 2020; Vera, 24 de abril de 2020):

Áreas generales	Acciones militares
Asistencia al sistema de salud	<ul style="list-style-type: none"> • Traslado de material e insumos médicos, equipos de protección, muestras para análisis, así como personal de salud y funcionarios públicos. • Elaboración de mascarillas y equipos de protección personal. • Habilitación de un hospital provisional en la Villa Panamericana por personal del Ejército e instalación de hospital móvil en el aeropuerto internacional. • Atención de llamadas telefónicas a la línea 113 en la que se reportan casos sospechosos de COVID-19. • Apoyo al Ministerio de Salud con 173 profesionales de la salud (médicos y enfermeros) del Ejército.
Distribución de alimentos y/o agua potable	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte y distribución de canastas con alimentos, del “Pan Bicentenario” (por efectivos del Ejército), artículos de higiene y agua potable a la población.
Orden Público	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de control ciudadano (patrullaje y control de pases de movilización). • Vigilancia y control de fronteras.
Otros	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo de los Comandos Operativos Regionales de Arequipa y Lambayeque por Oficiales Generales del Ejército. • Repatriación de ciudadanos peruanos y de otras nacionalidades. • Apoyo en la desinfección de calles.

El despliegue de estas acciones ha mostrado los retos que ha enfrentado el Ejército del Perú, los cuales son extensibles a la Fuerza Aérea y la Marina de Guerra. Entre las debilidades institucionales, Vera (24 de abril de 2020) menciona la necesidad de contar con recursos humanos, infraestructura, vestuario y equipamiento adecuados, y fortalecer la sanidad militar con los recursos y preparación necesarios, en tanto constituye la reserva de sanidad estratégica en crisis sanitarias.

Por otra parte, de una perspectiva focalizada en el despliegue adecuado de las acciones militares en los supuestos contemplados en el Decreto Legislativo N° 1095, se remarca la excepcionalidad que reviste la ejecución de funciones vinculadas al orden interno atribuidas a las Fuerzas Armadas, así como la importancia de implementar medidas de fortalecimiento permanente de las capacidades y aprovisionamiento de equipamiento apropiado para los efectivos militares (Rooney, 2020), de tal forma que se garantice la integridad de la población civil y la eficiencia de la labor que tienen a su cargo. Esta preocupación encuentra sustento fáctico en las acciones de control ciudadano realizadas durante los primeros meses de la pandemia, en las cuales, los efectivos de las Fuerzas Armadas portaban armas de fuego largas (fusiles de asalto).

Una situación que ejemplifica el riesgo asumido por el Gobierno peruano mediante la ejecución de acciones militares en estas condiciones inapropiadas se produjo el 1 de abril de 2020, cuando un soldado del Ejército del Perú rastrilló su arma de fuego (un fusil Galil) y accidentalmente se disparó en el pie. A través del Comunicado N° 004-2020-CCFFAA, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) informó a la opinión pública que tras lo ocurrido se procedió “[...] a dictar las medidas necesarias para reforzar la instrucción respectiva y evitar este tipo de accidentes, renovando el compromiso de las Fuerzas Armadas de continuar en la lucha contra la pandemia del COVID 19” (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 3 de abril de 2020).

Con relación a las acciones de control interno y de vigilancia de fronteras, Vera (24 de abril de 2020) denota que el reto para las Fuerzas Armadas se concretiza no solo por la interacción con ciudadanos en situaciones que impliquen violencia, sino por la necesidad de reducirlos sin causar daños permanentes. Estos escenarios son complejos para los efectivos militares, pues además de contar con reglas para el uso de la fuerza es imperioso contar con doctrina, equipamiento (como armas no letales) y entrenamiento para la realización efectiva de estas acciones.

Para concluir este punto, de acuerdo con Passos y Acácio (2021) son seis, las áreas temáticas en las que se puede requerir la participación militar en la respuesta a la COVID-19: seguridad fronteriza, logística, atención médica, indus-

tria de la defensa, gestión de crisis y policía. Dentro de estos ámbitos, en concordancia con Pion-Berlin, los autores consideran que las tareas en las que los militares serían más eficaces en tanto recurren a sus capacidades organizativas previamente desarrolladas son las de seguridad fronteriza, logística, atención médica e industria de la defensa (Acácio y Medeiros, 2021). Esta aseveración se articula con lo mencionado previamente, toda vez que el despliegue intenso de las Fuerzas Armadas para el ejercicio de vigilancia ciudadana que se encuentra por definición alejada de su finalidad primordial de “[...] garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República”⁴⁸ —que sustenta su formación y profesionalización— acarrearán riesgos que disminuyen los niveles de eficacia de sus acciones.

b.2. Acciones militares vinculadas a la seguridad ciudadana

Al margen de la pandemia de la COVID-19 que aún forma parte de la agenda política, el ejercicio de funciones de control del orden interno también ha comprendido la dimensión de seguridad ciudadana. El 2 de noviembre de 2021, mediante Resolución Suprema N° 191-2021-IN, el gobierno de Pedro Castillo autorizó la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la PNP “[...] con el objeto de asegurar el control y el mantenimiento del orden interno, así como para prestar apoyo en la ejecución de operaciones policiales a las Regiones Policiales de Lima y Callao”.

A diferencia de lo que ocurre en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) en el que el estado de emergencia decretado y la participación de las Fuerzas Armadas obedece a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y remanentes terroristas; en este caso particular, los considerandos de la mencionada resolución establecen que la actuación militar se sustenta en el incremento significativo del índice delictivo en Lima y Callao durante el 2021, que pone en peligro la integridad física de la ciudadanía y ha sobrepasado la capacidad operativa de la PNP.

De manera que el numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1095 que incorpora una fórmula abierta al señalar que las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo a la PNP en “[...] otros casos constitucionalmente justificados, en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno, sea previsible o existiera el peligro de que esto ocurriera” ya ha sido utilizada para justificar la intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra delitos comunes y en operaciones policiales realizadas en Lima y Callao (ambas ciudades no han sido declaradas en emergencia), lo cual acarrea serios riesgos de desnaturalización de su misión constitucional y de la excepcionalidad que reviste su actuación para el control y mantenimiento del orden interno.

⁴⁸ Artículo 165 de la Constitución Política del Perú.

4.1.2. Control político

Como se ha señalado en el acápite relativo a la contextualización del objeto de estudio, desde el retorno a la democracia de 1980, las Fuerzas Armadas peruanas se han sometido al control político. La década de los noventa signada por el régimen autoritario de Alberto Fujimori no fue la excepción. Si bien se produjo un cambio en la dinámica de relacionamiento, puesto que las lealtades de los altos mandos militares a la cúpula gobernante se compusieron bajo una lógica transaccional; este patrón denota igualmente la sujeción de lo militar a lo político, más específicamente: la “politización de lo militar”.

De la revisión efectuada a los hechos acaecidos entre 2020 y 2022, se ha corroborado que la sujeción de las Fuerzas Armadas al control político se ha mantenido como una constante y no ha presentado variaciones. Ahora bien, en cuanto a las decisiones políticas adoptadas durante estos dos años con relación al rol de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden interno, ya se ha puntualizado previamente que las acciones militares desplegadas en los ámbitos concernientes al control ciudadano para controlar la pandemia de la COVID-19 y a la seguridad ciudadana para hacer frente al incremento de los índices de delincuencia traen consigo preocupaciones sobre la desnaturalización de su misión.

La instrumentalización de las Fuerzas Armadas para atajar problemas de la agenda pública como la COVID-19 y la inseguridad ciudadana por parte de las élites gobernantes, con miras a incrementar los niveles de aprobación por la ciudadanía, bajo una lógica de campaña electoral permanente, podría conducir hacia el debilitamiento de la “democracia defectuosa” en el Perú, así como afectar la profesionalización de sus efectivos que se ven empujados a ejecutar acciones de apoyo a la PNP sin entrenamiento especializado previo y sin equipamiento conveniente para intervenir en operaciones policiales dirigidas contra la criminalidad común. Todo lo mencionado además influye desfavorablemente en el reto de fortalecer la institucionalidad de las Fuerzas Armadas.

4.1.3. Sociedad civil

a) Opinión pública

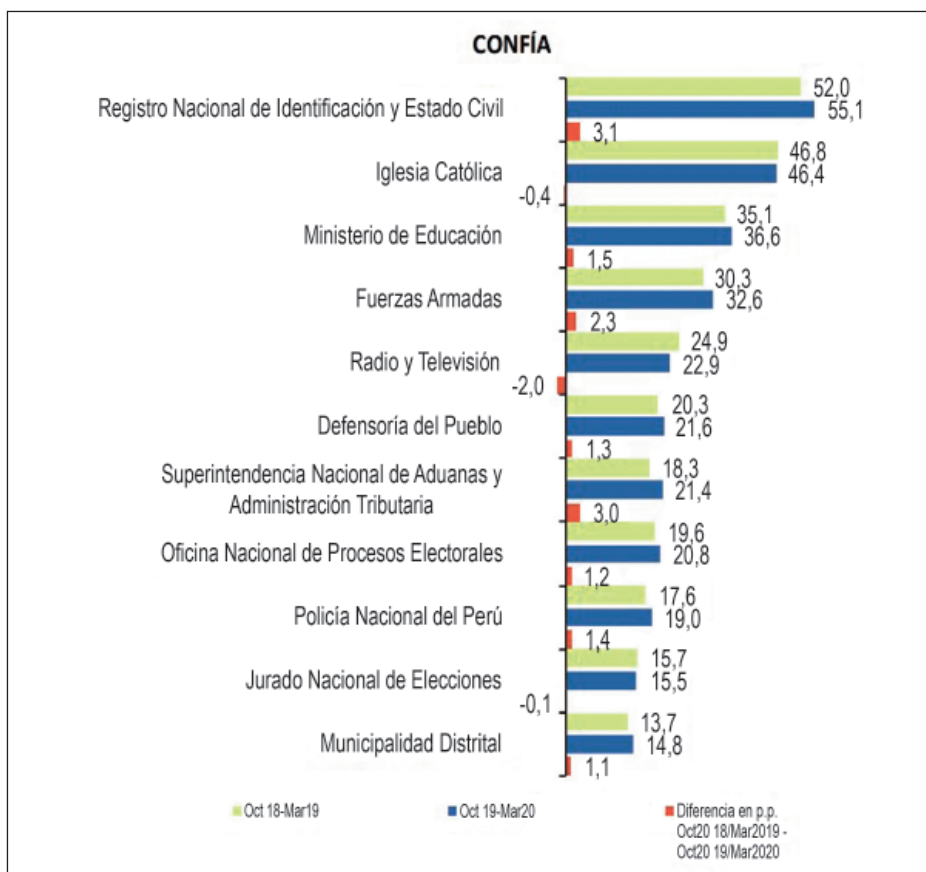
En este apartado se revisan los resultados arrojados por sondeos de opinión realizados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y Latinobarómetro entre 2018 y 2020.

Antes de la pandemia

De acuerdo con el Informe Técnico: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones, publicado por el INEI (2020),

las Fuerzas Armadas se posicionaron como la cuarta institución en la que confía la ciudadanía peruana, con un porcentaje de 30,3% en el sondeo de octubre de 2018 a marzo de 2019 y de 32,6% en el periodo de octubre de 2019 a marzo de 2020.

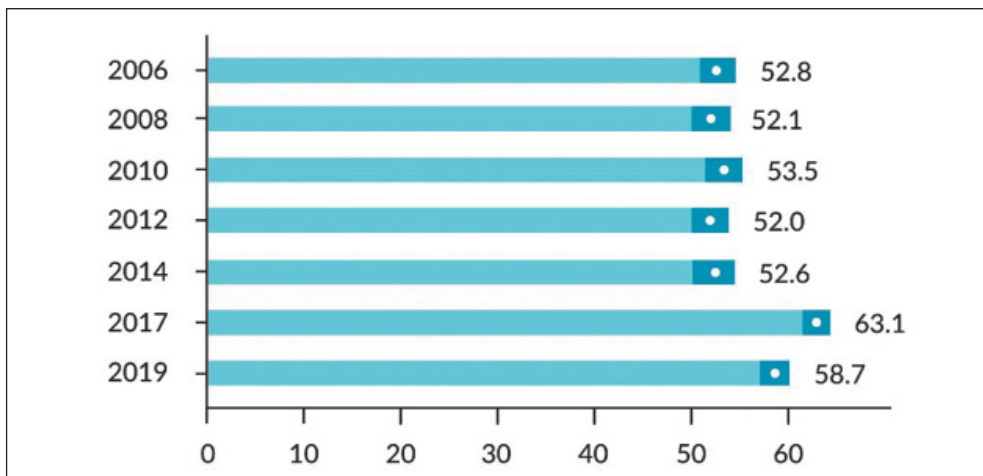
Gráfico N° 1
Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones
(octubre de 2018 - marzo de 2020)



Fuente: INEI, 2020.

Por su parte, en el documento “Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2018/19: Tomándole el pulso a la democracia”, LAPOP (2020) presenta el siguiente gráfico que muestra la evolución de los niveles de confianza en las Fuerzas Armadas entre 2006 y 2019. Como se aprecia, de acuerdo con esta institución, la confianza alcanzó un pico en 2017, con el 63,1% y obtuvo el 58,7% en el sondeo del 2019.

Gráfico N° 2 Confianza en las Fuerzas Armadas 2006-2019



Fuente: LAPOP (2020)

Durante la pandemia

En octubre de 2021, Latinobarómetro publicó el “Informe Latinobarómetro 2021. Adiós a Macondo”, en el que se presentan los resultados de la encuesta aplicada al Perú como al resto de países de la región en la que se incorpora la interrogante referida a la confianza en las Fuerzas Armadas. Para hacer un comparativo global teniendo en cuenta las cifras de los estudios del INEI y LAPOP previamente mencionados, a continuación se presentan los gráficos del Latinobarómetro de 2018 y 2020:

Gráfico N° 3 Confianza en las Fuerzas Armadas 2018-2020



Fuente: Latinobarómetro, 2018; Latinobarómetro, 2021.

Las cifras consignadas en este acápite denotan la diversidad en los resultados, con aproximadamente 10 puntos porcentuales de diferencia entre un estudio cuantitativo y otro. Mientras que la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del INEI arroja un porcentaje promedio del 30% en un periodo pre-pandémico, el Latinobarómetro de 2018 muestra un 46% de confianza en las Fuerzas Armadas y el LAPOP tiene porcentajes cercanos al 60%. Por tanto, en líneas generales, teniendo esta diversidad estadística podríamos señalar que las Fuerzas Armadas son una institución en la que cerca de la mitad de la ciudadanía peruana confiaba antes de la pandemia de la COVID-19 y esta cifra se ha mantenido durante la pandemia, tal como lo demuestra el 47% obtenido en el sondeo de Latinobarómetro ejecutado entre octubre y diciembre de 2020.

b) Llamamiento al ejercicio de “rol arbitral”

Como se ha mencionado previamente, por disposición constitucional (artículo 169 de la Constitución Política), las Fuerzas Armadas no son deliberantes, por lo que no pueden participar directamente en la vida política del país, a través de pronunciamientos expresos sobre asuntos políticos, ni adoptar decisiones de esta naturaleza. La prohibición de deliberancia y sujeción al poder constitucional implica el cumplimiento de las disposiciones legales y el sometimiento a las autoridades políticas en el ejercicio de sus funciones (Rubio, 1999).

Sin embargo, la crisis política en la que se encuentra inmerso el Perú desde 2016 y que en el último año se ha agudizado ha generado la circulación de “llamamientos”, de sectores tanto a la izquierda como a la derecha del espectro ideológico, para que las Fuerzas Armadas ejerzan un rol arbitral actuando directamente en la política. Esta retórica que apela a la intervención o respaldo militar para solucionar crisis políticas ha penetrado la agenda institucional del Ministerio de Defensa, cuya Oficina de Prensa ha tenido que emitir comunicados oficiales. En esa línea, con el propósito de ejemplificar esta tendencia se tomarán los siguientes hechos ocurridos en los tres últimos años, antes y durante la pandemia:

- En primer lugar, un ejemplo claro de “apoyo fáctico” de las Fuerzas Armadas a una decisión política se manifestó el 30 de septiembre de 2019, cuando frente a la disolución del Congreso de la República por el expresidente Martín Vizcarra, el CCFFAA y las tres Fuerzas Armadas emitieron un pronunciamiento en el que reconocieron a Vizcarra como el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y la PNP (La República, 1 de octubre de 2019).
- Asimismo, en septiembre de 2020, también trascendió que en el decurso de un pedido de vacancia presidencial contra Vizcarra, el entonces presidente del Congreso, Manuel Merino, intentó ponerse en contacto con altos mandos de las Fuerzas Armadas para, según refirió en una conferencia de prensa,

“[...] transmitir la calma del Congreso y comunicar que los legisladores ‘iban a actuar en el marco de la Constitución” (Aquino, 12 de septiembre de 2020).

- El tercer caso que se ha tomado se produjo a mediados de 2021. A través del Comunicado MINDEF N° 04-2021, de fecha 23 de mayo de 2021, el Ministerio de Defensa se desmarcó de los pronunciamientos vertidos en un vídeo circulante en redes sociales, en el que un grupo de personas que afirmaban representar a la coordinadora nacional de las Fuerzas Armadas y la PNP, y aserveraban lo siguiente: “[...] el Ejército, Marina, Aviación, Policía Nacional y reservistas están a favor de la candidatura por la presidencia de la República del maestro Pedro Castillo Terrones” (Redacción La República, 23 de mayo de 2021). Por las expresiones de respaldo al entonces candidato Pedro Castillo es factible sostener que este llamamiento provenía de sectores de izquierda.
- El cuarto ejemplo es aún más reciente y se alinea a la posición de los sectores de derecha. El Comunicado MINDEF N° 07-2022 del 6 de junio de 2022 se emitió a consecuencia de la filtración de un audio en el que se escuchaba a la expresidenta del Congreso, María del Carmen Alva apuntalar la expresión “[...] ahora las Fuerzas Armadas están con nosotros [...]”. El mencionado comunicado oficial del Ministerio de Defensa sirvió para brindar aclaraciones a la ciudadanía sobre el rol que desempeñan las Fuerzas Armadas y la prohibición de deliberancia; no obstante, incorporó calificativos como “[...] irresponsable, fuera de lugar y que atenta contra la institucionalidad de las mismas [...]”, que aproximan el pronunciamiento a un estilo discursivo de connotación política, lo cual es precisamente contraproducente, cuando se trata de la comunicación institucional proveniente del ministerio que alberga en su organización a las Fuerzas Armadas.

Para cerrar este apartado, se considera ilustrativo incorporar al análisis, la percepción de la ciudadanía sobre el poder de las Fuerzas Armadas. Al respecto, la Encuesta de Opinión Pública de DATUM, correspondiente a julio de 2020, incorporó un cuadro de síntesis de la pregunta relativa a las “instituciones o colectivos con más poder en el Perú”. Los resultados ubicaron a las Fuerzas Armadas en un quinto lugar con porcentajes del 6% en 2018, 4% en 2019 y 6% en 2020, por detrás de instituciones o colectivos como el Gobierno/Ejecutivo, empresarios, Congreso de la República y medios de comunicación. En el sondeo de septiembre de 2021 de Datum, si bien las Fuerzas Armadas pasaron a un sexto lugar en la lista de instituciones/colectivos, subieron un punto porcentual a 7%.⁴⁹ Por tanto se corrobora que la percepción del poder de las

⁴⁹ Estudio de opinión pública de Datum, septiembre de 2021.

Fuerzas Armadas por parte de la opinión pública se ha mantenido en niveles similares antes y durante la pandemia de la COVID-19.

c) Posturas o movimientos anti Fuerzas Armadas

Como premisa para abordar esta dimensión resulta pertinente tener en cuenta el nivel de confianza de la ciudadanía en las Fuerzas Armadas que oscila alrededor de un 50%.

En esa línea, las voces críticas hacia las Fuerzas Armadas son coyunturales y se derivan principalmente de las decisiones políticas que autorizan su intervención para el control y mantenimiento del orden interno. Un ejemplo de ello se presentó con la aprobación de la ya mencionada Resolución Suprema N° 191-2021-IN que dispuso su participación en respaldo a la PNP en el ejercicio de sus labores de seguridad ciudadana y combate a la criminalidad común en Lima y Callao. En este caso, organizaciones no gubernamentales (ONG) como Amnistía Internacional (AI) y Human Rights Watch (HRW) expresaron su preocupación ante esta medida tomada por el Gobierno peruano (Gestión, 2 de noviembre de 2021).

Para concluir este apartado, corresponde señalar que la pandemia de la COVID-19 no ha sido un contexto propicio para el surgimiento o fortalecimiento de posiciones o movimientos contrarios a las Fuerzas Armadas, pese a las fuertes restricciones que el Gobierno impuso para hacer frente a la crisis sanitaria. Al parecer, la percepción de miedo de la opinión pública respecto a la amenaza mortal que representaba un virus desconocido sirvió para amortiguar el rechazo a la imposición de dichas medidas extraordinarias y limitativas de derechos. Sobre este extremo, confirmando la tendencia positiva en la medición de la variable “confianza en las Fuerzas Armadas” que se revisó en el literal a), los sondeos de opinión realizados en abril de 2020 sobre la “actuación de las Fuerzas Armadas” arrojan un 91% de aprobación en el estudio realizado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP)⁵⁰ y del 90% en los resultados de la encuesta de IP-SOS,⁵¹ en respuesta a la pregunta de aprobación de desempeño de las Fuerzas Armadas frente a la expansión de la COVID-19.

4.2. Factores institucionales

4.2.1. Corrupción

La corrupción en los altos mandos de las Fuerzas Armadas durante la autocracia de Fujimori constituyó “[...] una herramienta de control sobre los militares”

⁵⁰ Informe de Opinión – Abril 2020. Evaluación de instituciones y autoridades. Encuesta telefónica a nivel nacional.

⁵¹ Informe de Resultados. Opinión Data – Abril 2020.

(Obando 2001, p. 1). Aunque esta dinámica ilegal, intensa, extensa y sistemática no se ha replicado en los sucesivos gobiernos, las medidas de control político adoptadas con el retorno a la democracia no comprendieron mecanismos orientados a fortalecer la transparencia, integridad, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en las Fuerzas Armadas. Si bien paulatinamente se fueron promulgando normas de carácter general aplicables a todas las entidades públicas sobre estas materias, recién en setiembre de 2018 se aprobó la Política Sectorial de Integridad y Lucha contra la Corrupción del Ministerio de Defensa⁵² y, en diciembre, el Plan de Integridad y Lucha contra la Corrupción del Sector Defensa 2019-2020,⁵³ el cual sobre la base del diagnóstico del Modelo de Integridad⁵⁴ y la identificación de riesgos asociados a la corrupción en el sector Defensa define las acciones, indicadores y metas para el cumplimiento de los objetivos alineados con la Política de Integridad y Lucha contra la Corrupción.⁵⁵

Conforme al Reporte Nacional de Integridad publicado por la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, a diciembre de 2021, el nivel de avance alcanzado en la implementación del Modelo de Integridad por parte del Ministerio de Defensa, el CCFFAA, el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, son los siguientes:

Componentes Modelo de Integridad	Ministerio de Defensa	CCFFAA	Ejército del Perú	Marina de Guerra del Perú	Fuerza Aérea del Perú
Compromiso de la Alta Dirección	92%	33%	33%	25%	42%
Gestión de riesgos	100%	0%	0%	83%	100%
Política de integridad	100%	7%	7%	43%	21%
Componentes Modelo de Integridad	Ministerio de Defensa	CCFFAA	Ejército del Perú	Marina de Guerra del Perú	Fuerza Aérea del Perú
Transparencia	87%	7%	0%	20%	20%
Controles y auditoría	100%	0%	0%	50%	25%
Comunicación y capacitación	100%	0%	0%	33%	8%
Canal de denuncias	100%	50%	100%	50%	100%

Componentes Modelo de Integridad	Ministerio de Defensa	CCFFAA	Ejército del Perú	Marina de Guerra del Perú	Fuerza Aérea del Perú
Supervisión y monitoreo	100%	100%	100%	0%	0%
Encargado de modelo de integridad	83%	0%	0%	17%	25%
NIVEL DE CUMPLIMIENTO	96%	22%	27%	36%	38%

Fuente: Reporte Nacional de Integridad. (<https://reporteintegridad.servicios.gob.pe/>)

Como se aprecia en el cuadro, a diferencia del Ministerio de Defensa que cumple con el 96% de los componentes del Modelo de Integridad, los resultados del monitoreo del Reporte Nacional de Integridad demuestran que las tres Fuerzas Armadas y el CCFFAA presentan bajos y dispares niveles de avance, inclusive en algunos de los componentes registran 0%. En definitiva, más allá de los instrumentos de gestión aprobados por el Ministerio de Defensa, romper con la hermeticidad que tradicionalmente ha envuelto la labor de las instituciones armadas constituye aún un desafío⁵⁶. Adicionalmente, corresponde indicar que la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030⁵⁷ concibe la corrupción como una amenaza a la seguridad nacional, es decir, como una actividad ilícita que se percibe como: “[...] una situación latente en la que un actor con intención y capacidad puede afectar la seguridad nacional” (p. 39).

Una vez mencionados los instrumentos creados para prevenir la corrupción y el nivel de implementación del Modelo de Integridad alcanzado por las Fuerzas Armadas se ha contemplado pertinente hacer referencia a presuntos casos de corrupción que formaron parte de la agenda mediática entre los años 2020 y 2022, como ejemplos de la necesidad de trabajar en el fortalecimiento de la integridad y la transparencia.

⁵⁶ Vinculado al hermetismo que se le atribuye a las instancias castrenses resulta oportuno referirse a la percepción de corrupción por parte de la ciudadanía. Según el estudio de opinión realizado por Datum en octubre de 2018, en la pregunta sobre las tres instituciones más corruptas del país, las Fuerzas Armadas obtuvieron un 7%, replicando así la tendencia de los resultados obtenidos en anteriores encuestas de octubre de 2016 (8%) y octubre de 2017 (7%). De este modo, las instituciones armadas son percibidas como menos corruptas ubicándose en décimo lugar, muy alejadas de las tres primeras: Congreso de la República, Poder Judicial y Fiscalía de la Nación.

⁵⁷ Aprobada por Decreto Supremo N° 005-2021-DE de fecha 23 de julio de 2021.

Los primeros casos se contextualizan en los primeros meses de la pandemia de la COVID-19. En atención a un reportaje periodístico, el Ministerio Público decidió abrir investigación preliminar debido a la presunta compra sobrevalorada de mascarillas efectuada por el Hospital Médico Naval de la Marina de Guerra del Perú, a ser distribuidas entre los efectivos que realizan actividades de patrullaje de control ciudadano (Agencia Fiscal, 6 de mayo de 2020). Asimismo, de acuerdo con el diario *La República*, el portal de DW informó que la Contraloría General de la República ha determinado que, desde el inicio de la emergencia sanitaria, 18 funcionarios de la PNP y del Ejército han incurrido en irregularidades en la compra de equipos de protección personal y la contratación del servicio de limpieza por un monto que asciende a 8 millones de soles (Redacción *La República*, 7 de julio 2021).

Fuera de las investigaciones por compras relativas a la pandemia, en febrero de 2021, el Ministerio Público allanó 12 domicilios y 8 oficinas del Ejército del Perú, para incautar bienes y documentación relacionados con la investigación por la presunta sustracción y venta de combustible asignado a la institución armada. Este caso, también conocido como el “gasolinazo”⁵⁸ ocupó la atención de la prensa, puesto que involucró al general César Astudillo, quien ocupaba el cargo de Jefe del Comando Conjunto de las FFAA. (Redacción TV Perú, 23 de febrero de 2021).

Otro presunto caso de corrupción en que las Fuerzas Armadas se han visto inmersas son los ascensos irregulares denunciados por los excomandantes generales del Ejército, José Vizcarra, y de la Fuerza Aérea del Perú (FAP), Jorge Chaparro, en noviembre de 2021 y que involucran al presidente Pedro Castillo. El Ministerio Público aperturó investigación preliminar por la presunta comisión del delito contra la administración pública, en la modalidad de tráfico de influencias, contra Bruno Pacheco, entonces Secretario General del Despacho Presidencial. Meses después, el 13 de julio de 2022, la Fiscalía de la Nación decidió dejar sin efecto la disposición que suspendía la investigación preliminar contra el mandatario por el presunto delito contra la Administración Pública - Tráfico de Influencias, en calidad de autor, y continuar con las pesquisas (Redacción Andina, 13 de julio de 2022).

⁵⁸ Años atrás, dos comandantes generales del Ejército del Perú, Edwin Donayre y César Reinoso, y otros efectivos militares se vieron comprometidos en un caso análogo que también se conoció como “gasolinazo”, por la sustracción y comercialización del combustible asignado a la Primera Brigada de las Fuerzas Especiales del Ejército y la Región Militar Sur entre enero y noviembre del 2006. En abril de 2019, la sentencia condenatoria impuesta al entonces parlamentario de Alianza para el Progreso, Edwin Donayre y al ex Comandante General del EP, César Reinoso por la comisión de dichos delitos fue ratificada por la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema (Redacción Andina, 29 de abril de 2019).

4.2.2. Institucionalidad y Profesionalización

La institucionalidad implica la sujeción de las Fuerzas Armadas al ordenamiento jurídico y al poder constitucional, así como su naturaleza no deliberante (artículo 169 de la Constitución Política del Perú). En términos aportados por Pinto (2009, p. 28):

La obediencia, no deliberación, profesionalidad, jerarquización y disciplina, además de ser normas jurídicas en las instituciones militares, son valores y principios que ordenan su conducta y el desarrollo de toda la actividad de las Fuerzas Armadas. Forman parte sustantiva de su código ético. Como valores permanentes de toda su actuación, deben reflejarse no solo en la legalidad del funcionamiento militar, sino también, en los modos culturales de su conducta, pues son esencialmente cultura además de legalidad.

A partir de lo referido, en este documento, la profesionalización se entiende como proceso estructurante de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas. De esta manera, cabe anotar que, la profesionalización comprende la conformación de un grupo social diferenciado, a través de la homogeneización al interior de la organización militar (configuración del perfil del militar como funcionario burocrático identificado con la organización), lo cual permite desarrollar un alto grado de cohesión interna (Monsalve, 2004). A este entendimiento de la profesionalización, conviene agregar el aporte de Nunn (2001) sobre lo que denomina “profesionalismo militar”, el cual se define como el estado o condición basada en la educación, experiencia, gobernanza institucional autónoma, sentido de carrera y una misión estatista explícita. Clarificados ambos conceptos, a manera de enmarcado, a continuación se abordan aspectos relativos a la cultura organizacional.

Como punto inicial es menester subrayar que cada Fuerza Armada cuenta con una cultura organizacional particular, sustentada en un *ethos* militar que se caracteriza por constituir (i) un conjunto de valores, actitudes y hábitos arraigados en las instituciones castrenses, y por tanto, considerados válidos; y, (ii) un conjunto de reglas de comportamiento inspiradas en los referidos valores que deben ser observados por los efectivos en la ejecución de sus funciones, misiones y objetivos (Moliner, 13 de agosto de 2018).

En esa línea, el influjo extranjero es un factor exógeno relevante que contribuye a comprender el *ethos* de las Fuerzas Armadas. El Ejército del Perú recibió dos misiones francesas en 1890 y 1939, cuyo legado se manifiesta en el paradigma del “papel social del oficial” y de la “misión civilizadora” de las instituciones militares. Como indica Nunn (2001), los oficiales peruanos se vieron fuertemente influenciados por dos obras del mariscal francés Hubert Lyautey: “Du rôle social de l’officier” y “Du rôle colonial de l’armée”. A inicios del siglo XX, la Marina de

Guerra también atravesó por una fase de reforma implementada por la misión naval de los Estados Unidos encargada de transformar la organización, instrucción y entrenamiento (Marina de Guerra del Perú, 2022). En vista que los orígenes de la Fuerza Aérea provienen de la fusión del Servicio de Aviación Militar del Ejército del Perú y el Servicio de Hidroaviación de la Marina de Guerra, el *ethos* de este instituto armado mantiene la impronta de las misiones francesas y estadounidenses (Baca, 2021).

En el plano institucional, las reglas de ética militar que comprenden los valores, deberes y virtudes aplicables a los efectivos militares se encuentran sistematizadas en el Manual de Ética-Profesional del Personal Militar de las Fuerzas Armadas del Perú.⁵⁹ Del enunciado del Código de Ética se toman los siguientes fragmentos que condensan elementos de la cultura organizacional de las instituciones armadas:

Soy un peruano, ciudadano de un estado democrático, con vocación militar.
[...] Tengo derechos y deberes, por lo tanto mi accionar lo haré en estricta observancia de la Constitución Política del Perú, con pleno respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.
He sido formado y educado militarmente para servir a mi patria con honestidad, veracidad, disciplina y lealtad. Por mi honor, prometo cumplir los deberes y obligaciones de mi profesión militar con laboriosidad, integridad y responsabilidad. Me instruiré, entrenaré y prepararé profesionalmente, con dedicación y voluntad para alcanzar el dominio y lograr eficiencia y capacidad en el empleo de mis armas. Cuidaré de ellas. Demostraré coraje y seré valiente en el combate, llegando hasta el sacrificio de mi vida si es necesario. (p. 8)

Otros elementos relevantes de la cultura organizacional militar son la jerarquía, camaradería y el espíritu de cuerpo que viabilizan la socialización de las normas formales e informales dentro de cada Fuerza Armada. Hurtado (2005) además de la identidades colectivas, el disciplinamiento y la obediencia debida, incorpora la dimensión de lo ritual con los siguientes términos: “[...] ser militar implica saber interpretar y descifrar los símbolos, que a manera de iconografía, cruzan los espacios en los cuales se desenvuelven los sujetos militares” (pp. 51-52). Seguidamente, la autora sostiene que los ámbitos de acción de cada Fuerza Armada (mar, aire y tierra) sustentan las particularidades, por las cuales, “[...] el Ejército sería la institución más vertical y con una disciplina más estricta, es decir más ‘autoritaria’, en tanto que, debido a la naturaleza de sus operaciones y al tipo de calificación de sus mandos intermedios, la Marina sería la institución con mayores posibilidades para el diálogo y la discusión” (p. 52).

⁵⁹ Aprobado por Resolución Ministerial N° 996-2005 de fecha 9 de julio de 2020.

Asimismo, Hurtado (2005; 2006) destaca como distinción más notoria entre las tres instituciones armadas, el contraste en la composición étnica de la oficialidad. Es así que la autora observa que la Marina se asocia tradicionalmente a la élite criolla y costeña, al igual que la Fuerza Aérea; mientras que en el caso del Ejército puntualiza que, producto de la violencia terrorista durante las décadas de los ochenta y noventa, dejó de ser una opción atractiva para los sectores medios del país, lo cual conllevó a que la mayoría de los oficiales procedan de sectores populares. Sobre el argumento que esgrime Hurtado, cabe subrayar que, la publicación corresponde al año 2006, consecuentemente, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea se ha aperturado hacia la diversificación social y étnica de la oficialidad, lo cual contribuye a deponer el “tradicional elitismo” de ambas instituciones armadas.

Con relación a la preparación profesional, la oficialidad se forma en la Escuela Militar de Chorrillos, la Escuela Naval del Perú y la Escuela de Oficiales de la Fuerza Aérea. A lo largo de la carrera militar, los oficiales profundizan sus conocimientos a través de programas de estudios (Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa –SINEACE, 24 de septiembre de 2021) y cursos especiales de instrucción militar y formación académica. En el ámbito de la instrucción militar orientada a la operatividad, tanto a nivel teórico (conocimiento especializado para el uso de armas, equipos y materiales militares), como práctico (ejercicio de acciones en teatro de operaciones). Mientras que, en el campo académico-militar, la oferta educativa se brinda en espacios académicos militares y civiles en institutos de educación superior nacionales y extranjeras, mediante becas y pasantías en el extranjero canalizadas por las Fuerzas Armadas o con la concesión de licencias para estudios.

Ahora bien, retornando a la institucionalidad de las Fuerzas Armadas, a nivel del ordenamiento jurídico nacional encuentra su correlato en la Política de Estado número 25 del Acuerdo Nacional referida a la cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia. Este instrumento permite optimizar el rol que desempeñan las Fuerzas Armadas para el mantenimiento de la paz y la integridad territorial, dentro del irrestricto respeto a las normas constitucionales, el ordenamiento jurídico y a los derechos humanos (Acuerdo Nacional, 2002). En un plano estratégico y multisectorial, la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 contempla como tercer objetivo: *Garantizar el normal funcionamiento de la institucionalidad política y jurídica social en el país*. Precisamente, en este marco normativo, se inscribe el respeto a la institucionalidad de las Fuerzas Armadas por parte de los actores políticos.

No obstante, tal como se ha visto en el presente documento, los intentos de “politización” de las Fuerzas Armadas por parte de las élites políticas no han

cesado. Manifestaciones de la afectación a la institucionalidad y profesionalización de las Fuerzas Armadas son, por ejemplo, la presunta injerencia en los ascensos⁶⁰ —tal como hace poco fue denunciado—, así como, la autorización de intervención militar en apoyo a la PNP para la lucha contra la delincuencia común sin dotación de capacitación previa o equipamiento adecuados y siguiendo meramente una lógica de campaña electoral permanente dirigida a generar un impacto positivo en la opinión pública, en lugar de brindar soluciones reales a los problemas públicos.

5. Reflexiones finales

La revisión de la incidencia de los factores estructurales, funcionales y coyunturales en la dinámica de las relaciones político/civil-militares en el Perú durante los años 2020 y 2022 conduce a las siguientes conclusiones:

- a) En tanto que fuera del derecho al sufragio, los efectivos de las Fuerzas Armadas se encuentran prohibidos de ejercer derechos civiles y políticos, la participación política directa de los efectivos militares se produce una vez que se encuentran en situación de retiro. Asimismo, a partir del análisis efectuado a las designaciones ministeriales, entre los años 2018 y 2022, se ha concluido que los factores coyunturales como la pandemia de la COVID-19 y la fragilidad de origen de los gobiernos (esto es, la vía de asunción del cargo presidencial), particularmente en el caso del gobierno de Martín Vizcarra contribuyen a explicar la tendencia a designar como ministros de defensa a militares en retiro.
- b) En cuanto a las atribuciones relativas al orden interno, desde el primer día de declarada la emergencia sanitaria a consecuencia de la pandemia producida por el COVID-19, el gobierno de Martín Vizcarra autorizó la intervención de las Fuerzas Armadas para efectuar labores de control ciudadano que aseguraran el aislamiento social obligatorio. Bajo una lógica análoga, en noviembre de 2021, el gobierno de Pedro Castillo dispuso que las Fuerzas Armadas, en apoyo a la PNP, participen en operativos policiales

⁶⁰ Sobre este caso, en la pregunta de evaluación presidencial del estudio de opinión de IPSOS del 12 de noviembre de 2021 referida a los principales errores del gobierno del presidente Castillo, el 22% de los encuestados respondió “Intentar controlar políticamente a las Fuerzas Armadas”. Asimismo, el apartado de situación política del estudio de opinión del 26 de noviembre de 2021 realizado por IPSOS contempló una pregunta sobre los ascensos militares y policiales. Las respuestas de los encuestados mostraron que solo el 16% estaba de acuerdo con que el presidente elija qué autoridades militares y policiales de alto rango deberían ascender; el 26% se posicionó a favor de que el mandatario recomiende el ascenso pero que la decisión final sea tomada por las Fuerzas Armadas y la Policía; mientras que el 49% optó por que el presidente no intervenga en el ascenso de los altos mandos militares y policiales.

para combatir la criminalidad común. Ambos casos conducen a reflexionar sobre los riesgos de desnaturalización de la misión constitucional de las Fuerzas Armadas, así como respecto a lo difuso que se ha vuelto el concepto de excepcionalidad de la actuación militar para el control y mantenimiento del orden interno. Asimismo, conllevan a considerar la implementación de medidas que salvaguarden los derechos fundamentales, tanto del personal militar como de la ciudadanía, tales como, el desarrollo de capacitación y entrenamiento especializado para la ejecución de ese tipo de acciones militares, así como de inversión en la compra de equipamiento adecuado.

- c) Estrechamente vinculado con lo anterior, se concluye que la instrumentalización de las Fuerzas Armadas para “atajar” asuntos preocupantes para la ciudadanía (agenda pública), como la pandemia y la inseguridad ciudadana por parte de los tomadores de decisión, bajo una lógica de campaña electoral permanente que busca generar meras percepciones positivas en la opinión pública, antes que implementar soluciones reales, podría potencialmente conducir hacia el debilitamiento de la democracia en el Perú. Así también, estas decisiones políticas afectan negativamente la profesionalización e institucionalidad de las Fuerzas Armadas.
- d) Relacionado con lo anterior, en el documento también se han incorporado los recientes casos de corrupción que involucran a altos mandos militares: los denominados “gasolinazos”, la compra sobrevalorada de mascarillas e implementos de protección personal, así los ascensos irregulares que presuntamente se habrían dado en el actual gobierno de Pedro Castillo. Todos casos denotan la necesidad de fortalecer la institucionalidad, transparencia y mecanismos de *accountability* que permitan mejorar los estándares de integridad, para a su vez, prevenir la comisión de delitos, así como eliminar las redes y microredes de corrupción que atraviesan los estamentos militares.
- e) En lo que respecta a la sociedad civil, los resultados de los sondeos de opinión antes y durante la pandemia muestran que los niveles de confianza de la ciudadanía peruana en las Fuerzas Armadas —que se ubican alrededor del 50%— no han sufrido variaciones. Asimismo, la revisión de publicaciones periodísticas ha dado cuenta que los llamamientos al ejercicio de un rol arbitral por parte de las Fuerzas Armadas en el contexto de crisis política que vive el país desde el 2016 provienen de sectores político/civiles, tanto a la izquierda como a la derecha del espectro ideológico.
- f) Finalmente, este documento concluye que, pese a las fuertes restricciones impuestas por el gobierno para enfrentar la crisis sanitaria generada por la COVID-19, en el Perú no han emergido movimientos o posturas anti-Fuerzas

Armadas. Coyunturalmente, organizaciones no gubernamentales, como Amnistía Internacional y Human Watch Rights han criticado las decisiones políticas que autorizan la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad ciudadana y orden interno sin justificación suficiente y que desvirtúan su excepcionalidad, como ocurrió recientemente, con la Resolución Suprema N° 191-2021-IN.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo Nacional. (2014). *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/>
- Acuerdo Nacional. (2002, 22 de julio). *Acuerdo Nacional*. <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/25-cautela-de-la-institucionalidad-de-las-fuerzas-armadas-y-su-servicio->
- Agencia Fiscal. (2020, 6 de mayo). Callao: investigan presunta sobrevaloración de 215 mil mascarillas adquiridas por la Marina. <https://www.agenciafiscal.pe/index.php?K=60&id=13471>
- Aquino, M. (2020, 12 de septiembre). Gobierno P denuncia a Congreso de buscar involucrar a FFAA en pedido de destitución de Vizcarra. <https://www.reuters.com/article/peru-politica-vizcarra-ffaa-idLTAKBN26310I>
- Avilés, W. (2009). Despite Insurgency: Reducing Military Prerogatives in Colombia and Peru. *Latin American Politics and Society*, 51(1), 57-85. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2009.00040.x>
- Azpuru, D. (2020, 3 de mayo). El riesgo de retroceso democrático en América Latina durante la pandemia. *Agenda Pública. El País*. <https://agendapublica.elpais.com/noticia/13557/riesgo-retroceso-democratico-america-latina-durante-pandemia>
- Baca, M. (2021). Orígenes de la Fuerza Aérea del Perú. En Dirección de Información e Intereses Aeroespaciales –DINIA. *102 años del origen 1919-2021*. http://www.fap.mil.pe/images/BOLETIN_102_A%C3%91OS.pdf
- Banco Mundial. (2022). Databank. Gasto Militar (% del PBI) – Perú. <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2020&locations=PE&start=2011&view=chart>
- Borges, P. (2001). Iniciativas sociales de los presidentes militares del Ecuador y del Perú. En Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica* (pp. 141-179). Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica de España.
- Bruneau, T. C. (2021). Putting the Military Back into Civil-Military Relations. *Latin American Research Review*, 56(1), 251–259.
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2020, 3 de abril). Comunicado N° 004-2020-CCFFAA. <https://www.gob.pe/institucion/ccffaa/noticias/505617-comunicado-n-004-2020-ccffaa>
- Diamint, R. (2018). ¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina. *Nueva Sociedad*, (278), 24-35. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1.TC_Diamint_278.pdf

- DW. (2020, 24 de noviembre). Perú: Francisco Sagasti cambia a jefe policial por represión a marchas. <https://www.dw.com/es/per%C3%BA-francisco-sagasti-cambia-a-jefe-policial-por-represi%C3%B3n-a-marchas/a-55706808>
- Gestión. (2021, 2 de noviembre). Organismos internacionales “preocupados” ante despliegue de FFAA. en Lima y Callao. <https://gestion.pe/peru/organismos-internacionales-preocupados-ante-despliegue-de-ffaa-en-lima-y-callao-noticia/>
- Jaskoski, M. (2012). Civilian Control of the Armed Forces in Democratic Latin America: Military Prerogatives, Contestation, and Mission Performance in Peru. *Armed Forces & Society*, (38), 70.
- Huntington, S. P. (2000). *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Hurtado, L. (2005). ¿La educación militar como forma de educación superior en democracia? En F. Agüero, L. Hurtado y J. M. Florez. *Educación Militar en Democracia. Aproximaciones al Proceso Educativo Militar* (pp. 47-49). Instituto de Defensa Legal – IDL.
- Hurtado, L. (2006). Ejército cholificado: reflexiones sobre la apertura del Ejército Peruano hacia los sectores populares. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 26, 59-72.
- INEI. (2020). *Informe Técnico “Perú: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad democracia y confianza en las instituciones, Semestre: Octubre 2019-Marzo 2020*. INEI. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_de_gobernabilidad_may2020.pdf
- La República. (2019, 1 de octubre). Fuerzas Armadas del Perú respaldan a Martín Vizcarra. <https://larepublica.pe/politica/2019/10/01/fuerzas-armadas-vizcarra-recibe-el-respaldo-del-ministerio-de-defensa-cierre-del-congreso-mdga/>
- LAPOP. (2020). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2018/19: Tomándole el pulso a la democracia. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)*. Instituto de Estudios Peruanos. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2018-19-Peru-Country-Report-Final-W-200811.pdf>
- Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018: Corporación Latinobarómetro*. <https://www.rendircuentas.org/recurso/latinobarometro-2018/>
- Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021: Adiós a Macondo*. Corporación Latinobarómetro. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Lira Delcore, A. y Boyco, A. (2021, 16 de noviembre). Fuerzas Armadas: los ascensos polémicos en los gobiernos de los últimos 20 años. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/fuerzas-armadas-del-peru-los-ascensos-polemicos-en-los-gobiernos-de-los-ultimos-20-anos-ff-aa-pedro-castillo-walter-ayala-ministerio-de-defensa-excomandantes-generales-ejercito-fuerza-aerea-marina-de-guerra-ec-data-noticia/>

- Lührmann, A. Edgell, A. y Maerz, S. (2020). Pandemic Backsliding: Covid-19 Put Democracy at Risk? https://www.v-dem.net/media/filer_public/52/eb/52eb913a-b1ad-4e55-9b4b-3710ff70d1bf/pb_23.pdf
- Marina de Guerra del Perú. (2022). La Marina de Guerra del Perú S. XX. <https://www.marina.mil.pe/es/cultura/historia/la-marina-de-guerra-del-peru-s-xx/>
- Ministerio de Defensa del Perú. (2018, 20 de marzo). Presentan Primera Brigada Multipropósito del Ejército para afrontar desastres naturales. Segundo Boletín, 810. <https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/BOLETIN%20INFORMATIVO%20N%20810.pdf>
- Moliner, J. A. (2018, 13 de agosto) ¿Qué es la ética militar? Boletín Electrónico. Instituto Español de Estudios Estratégicos. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2018/DIEEEM16-2018_EticaMilitar_JAMoliner.pdf
- Monsalve, J. S. (2004). La profesionalización militar y la democracia chilena de inicios del siglo XXI. Una aproximación a la cultura política de los militares. Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.
- Norden, D.L. (2016). Latin American militaries in the 21st century: civil-military relations in the Era of disappearing boundaries. En D. R. Mares y A. M. Kacowiz (Eds.) *Routledge Handbook of Latin American Security* (pp. 242-253). Routledge.
- Nunn, F. M. (2001) Foreign Influences on the South American Military: Professionalization and Politicization. En P. Silva (Ed.), *The Soldier and the State in South America* (pp. 13-37). Palgrave.
- Obando, E. (1998). Civil-Military Relations in Peru, 1980-1996. En S. J. Stern. *Shining and Other Paths* (pp. 385-410). Duke University Press.
- ONPE. (2022, 14 de enero de 2022). Resultados Segunda Vuelta Elecciones 2021. https://eleccionesgenerales2021.pe/elecciones-presidenciales-peru-2021-resultados-onpe/#Resultados_Segunda_Vuelta_Elecciones_2021
- Ministerio de Defensa del Perú. (2006). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro_blanco.pdf
- Passos, A. M. y Acácio, I. (2021). The militarization of responses to COVID-19 in Democratic Latin America. *RAP*, 55(1), 261-272.
- Pinto, M. (2009). Institucionalidad. En J. O. Godoy y R. Cuéllar, R. *Reflexiones sobre la profesión militar* (pp. 26-28). Armada Argentina.
- Redacción Andina. (2019, 29 de abril). Corte Suprema condena a Edwin Donayre a cinco años de prisión efectiva. <https://andina.pe/agencia/noticia-corte-suprema-condena-a-edwin-donayre-a-cinco-anos-prision-efectiva-749981.aspx>
- Redacción Andina. (2022, 13 de julio). Fiscalía dispone iniciar investigación preliminar contra el presidente Pedro Castillo. <https://andina.pe/agencia/noticia-fiscalia-dispone-iniciar-investigacion-preliminar-contrapresidente-pedro-castillo-901302.aspx>

- Redacción La República. (23 de mayo de 2021). Mindef anuncia acciones contra quienes usen indebidamente identidad de FFAA. <https://larepublica.pe/elecciones/2021/05/23/mindef-anuncia-acciones-contr-quienes-usen-indebidamente-identidad-de-ff-aa-atmp/>
- Redacción La República. (2021, 7 de julio). Perú entre los países más corruptos en torno a la pandemia de COVID-19. <https://larepublica.pe/mundo/2021/07/07/peru-entre-los-paises-mas-corruptos-en-torno-a-la-pandemia-de-covid-19/>
- Redacción TV Perú. (2021, 23 de febrero). Fiscalía allana casa del jefe de Conjunto de las FFAA por caso 'gasolinazo'. <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/fiscalia-allana-casa-del-jefe-de-conjunto-de-las-ffaa-por-caso-gasolinazo>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina –Resdal. (2020). La labor de fuerzas militares en contexto de crisis, 1. https://www.resdal.org/assets/Boletin_COVID.pdf
- Rooney, M. (2020). Desafíos extrarregionales a la seguridad: anotaciones sobre el Perú. En S. Namihas (Ed.), *Amenazas extrarregionales a la seguridad* (pp. 47-91). Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung.
- Rubio, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa –SINEACE. (2021, 24 de septiembre). Cerca de 40 programas de estudios de las Fuerzas Armadas están acreditados por el Sineace. <https://www.gob.pe/institucion/sineace/noticias/528406-cerca-de-40-programas-de-estudios-de-las-fuerzas-armadas-estan-acreditados-por-el-sineace>
- The Economist Intelligence Unit Limited. (2022). *Democracy Index 2021. The China Challenge*. https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/eiu-democracy-index-2021.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGE1KlyGoLsM9FuxTfRX0GRVp8x8gflI5wuIkj9-i4jkhXlkH0LRw-O_lFgj1P4pVrFUFp-FuDSCVjzkMC4ZANxDADXA9QVuAM3Hb5CvIFD0uBpA
- TVPerú. (2020, 30 de noviembre). Mandatario Sagasti: renovación de Comando de la PNP fue absolutamente constitucional. <https://tvperu.gob.pe/noticias/politica/mandatario-sagasti-renovacion-de-comando-de-la-ppn-fue-absolutamente-constitucional>
- Vera, P. (2020, 24 de abril). *Proceso de transformación del Ejército del Perú en el contexto del COVID-19*. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. <https://ceeep.mil.pe/2020/04/24/proceso-de-transformacion-del-ejercito-del-peru-en-el-contexto-del-covid-19/>

Fuerzas Armadas semiautónomas en Chile. Pacto implícito civil-militar en los estados de excepción constitucional (2019-2022)

Jaime Baeza Freer*
María Cristina Escudero Illanes*

1. Introducción

Desde la transición a la democracia en 1990 hasta las reformas constitucionales de 2005, las FF.AA. chilenas mantuvieron un rol activo en política contingente y guardaron con celo su autonomía vis a vis con el poder civil. A partir de las mencionadas reformas, las FF.AA. aceptan su retiro a los cuarteles, a cambio de preservar grados importantes de decisión interna. Por su parte, los actores políticos consintieron esta última realidad implícitamente, al mismo tiempo que reestructuraron formalmente la institucionalidad de Defensa, la que finalmente fue aprobada por el Congreso en 2010. Un poco antes, el 27 de febrero de ese mismo año, un terremoto grado 8,8 asoló al país. El Gobierno tomó la entonces difícil decisión de establecer el primer estado de excepción constitucional desde la vuelta de la democracia. Los militares se desplegaron en el país para hacer frente a la emergencia y restablecer el orden. A partir de entonces, la expectativa fue que las FF.AA. estuviesen disponibles para las catástrofes naturales pasando a formar parte de sus funciones.

En octubre de 2019, las calles de las principales ciudades del país sucumbieron ante el denominado estallido social. Millones de personas salieron en demanda de mejores condiciones de vida y participación política. Pero ante todo fue un clamor en contra de una percepción —fundada— de una desigualdad que afectó todo el tejido social. Además, el entramado institucional crujió frente a

* Doctor (PhD) en Gobierno de la Universidad de Essex, Reino Unido. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención en Gobierno por la Universidad de Georgetown, EE.UU. Académico de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Exsubdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa de Chile.

ID orcid: 0000-0001-8383-9773

** Doctora en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, mención en Gobierno y Economía Política por la Universidad de Georgetown, EE.UU. Académica de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile.

ID orcid: 0000-0002-4908-3500

la imposibilidad de controlar a la masa manifestante. En ese contexto, los analistas políticos coincidían en el diagnóstico sobre la delicada situación que vivía la democracia. El riesgo se percibía en todos los actores. Las avenidas desbordadas, en una combinación de violencia y destrucción del espacio público, pero también de masiva movilización pacífica. Los rumores de una intervención militar en el poder crecieron de manera exponencial en los días siguientes. El presidente de la república —que en la noche de los incidentes estaba en una pizzería de una acomodada zona residencial de Santiago— no tuvo más remedio que decretar el estado de excepción constitucional. Un día después, con los militares en las calles, Piñera respalda a las Fuerzas Armadas y declara en cadena nacional: “estamos en una guerra contra un enemigo poderoso, implacable, que no respeta a nada ni a nadie, que está dispuesto a usar la violencia y la delincuencia sin ningún límite” (CNN Chile, 21 de octubre de 2019a). A la mañana siguiente, el jefe de las fuerzas a cargo de la capital Santiago y hoy comandante en jefe del Ejército, general Javier Iturriaga, responde a requerimiento de la prensa “Mire, yo soy un hombre feliz y la verdad es que no estoy en guerra con nadie”, marcando la distancia con el primer mandatario (CNN Chile, 21 de octubre de 2019b).

En medio de este clima, las fuerzas políticas debaten una salida a la crisis. Las distintas hipótesis contemplaban el término anticipado del gobierno o la mantención de este, pero con un gabinete de unidad nacional (Escudero, 2021). El miedo a un golpe militar reaparece. Piñera anuncia que está disponible para reemplazar la Constitución de 1980 y apuesta por un pacto político. El 15 de noviembre los partidos políticos con representación parlamentaria, con excepción del Partido Comunista, firmaron el Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución que estableció las bases para un proceso constituyente tendiente a un nuevo pacto social para el país. La posibilidad de canalizar institucionalmente la crisis social y política otorga esperanzas a un sistema político que solo un año antes se había resistido a iniciar un proceso constituyente. En esto todos los sectores políticos habían archivado la propuesta de la presidenta Michelle Bachelet para una nueva Constitución.

Pese a las nuevas perspectivas constituyentes, las Fuerzas Armadas no dejaron de estar presentes. Las protestas y manifestaciones siguieron en las calles. El país seguía detenido. Sin embargo, a diferencia de otros períodos, la ausencia de gobierno o presencia de la autoridad no fue reemplazada por los militares ni por nadie. Una sensación extraña de vacío político se apoderó del país. El verano austral de febrero de 2020 fue de tensión, esperando que al inicio del año escolar y laboral en marzo trajera de vuelta la protesta social. Sin embargo, justo en ese momento la pandemia golpeó con fuerza al mundo. Chile no fue la excepción. Se esperaban miles en las calles, pero, por el contrario, estas quedaron vacías por muchos meses. Nuevamente, se precisó un estado de excepción y este se extendió por más de un año y medio. Las Fuerzas Armadas fueron llama-

das a participar en el orden público y control de la situación en la pandemia. Es decir, dos crisis mayores, casi simultáneas, en que se requirieron a los militares en tareas distintas a la guerra.

A esta realidad descrita, debemos sumar una larga discusión entre los expertos y tomadores de decisiones acerca de cuáles son las funciones, distintas a la defensa exterior, de las instituciones de la Defensa Nacional. Ambas crisis —estallido social y pandemia— coinciden en el décimo aniversario de la implementación de la Ley N° 20424 de 2010 sobre el Ministerio de Defensa Nacional, que modificó la estructura de la repartición como su relación con las Fuerzas Armadas. Entre otras modificaciones estableció un planificador primario puramente civil en la Subsecretaría de Defensa y la otra de Fuerzas Armadas que pueda encargarse de la actividad administrativa. Además, esta última visa los ascensos de las distintas ramas militares (cuestión que en realidad viene desde las instituciones y raramente es cuestionado). La ley también creó un Estado Mayor Conjunto que reemplaza al Estado Mayor de la Defensa Nacional y pone el acento en dicha institución para el despliegue operacional.

El momento de la doble crisis era el propicio para una evaluación de las relaciones cívico-militares que se habían construido al alero de la ley del Ministerio de Defensa, cuestión que no se produjo. Tampoco hay un verdadero análisis de las misiones de la Defensa (incluida las Fuerzas Armadas), sobre todo después de que estas fueran determinadas en el último libro de la Defensa en 2017 (Ministerio de Defensa, 2017). Es por lo mismo que, en un momento crucial en las definiciones doctrinarias y operacionales por parte del mundo civil, los militares quedaron, junto con resto de la sociedad, expuestos a una época de cambios muy profundos.

Junto con lo anterior, irrumpen otras dos situaciones que requieren de estados de excepción. La primera está vinculada a la crisis migratoria por los cruces ilegales que se expandió durante la pandemia, y la situación de seguridad que se generó particularmente en las ciudades del norte. La segunda dice relación con la crisis en la región de la Araucanía, donde movimientos indigenistas mapuches y otros están en un accionar desafiante ante el imperio del derecho y la soberanía chilena, exigiendo autonomía del Estado. Lo anterior se ve reflejado en crímenes contra propietarios de tierras, carabineros, policía de investigaciones y otros.

Este artículo pone el acento en la relación civil-militar y el rol de las Fuerzas Armadas en los tres años más complejos para Chile desde la transición a la democracia en 1990. Son muchos los cambios desde entonces en el país. Los uniformados no son los mismos, por lo que se requiere pensar cómo se explica la relación civil-militar y las misiones se ven influenciadas por un set de varia-

bles independientes internas que tienen mucho que decir sobre el futuro. En una frase, podemos señalar que después de la detención del general Augusto Pinochet en Londres (1998) perdieron progresivamente el apoyo en sectores empresariales que se beneficiaron del régimen militar. En ese contexto, también fueron perdiendo influencia y poder político directo.

La Mesa de Diálogo entre civiles vinculados a los derechos humanos y las Fuerzas Armadas que funcionó entre 1999 y el 2000 fueron explicativas de muchos de los cambios que terminarían con “un nunca más” durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos. La contrapartida fue cierta semiautonomía que tuvo históricamente el mundo militar en sus ámbitos internos, el que fue reforzado con un proceso de modernización nunca vista en el material bélico, y, carreras militares durante los gobiernos de la Concertación de centroizquierda que reemplazó a Augusto Pinochet. Esto no terminó cuando el exdictador fue encarcelado en Londres o en el progresivo abandono que tuvo tras su vuelta a Chile en marzo de 2000 (particularmente por parte de los partidos de derecha). Fue durante los gobiernos de los presidentes Frei Ruiz Tagle (1994- 2000), Lagos (2000-2006) y Bachelet (2006-2010) en que la expansión tecnológica y profesional de las Fuerzas Armadas alcanzaron su más alto nivel. Es decir, una transformación de las relaciones cívico-militares que fue desde la interferencia política por parte de los uniformados a la validación profesional a cambio de abandonar la política. Esta idea fue progresivamente entendida por los oficiales en servicio activo, pero por cierto los enfrentó a los oficiales en retiro que venían desde el período autoritario. Esta tensión nunca fue abierta, pero se hizo cada vez más visible a lo largo de los años.

Es en este contexto que nuestro anclaje teórico se encuentra en el institucionalismo histórico. Como enfoque de la ciencia política contribuye como ninguno otro a entender el proceso de evolución en las relaciones civil-militares, y también los efectos de las instituciones informales que permiten la existencia de pactos implícitos para que se mantenga la convivencia entre el poder político y el castrense.

Pocos autores han influido más en el pensamiento del institucionalismo histórico que Paul Pierson con su clásico trabajo en *Politics in Time* (2004). En esa obra se presenta un modelo de *path dependency* (PD) (senderos de dependencia), en virtud del cual desde el momento que se presenta una decisión racional, el *feedback* positivo es clave para los incentivos en repetir la misma conducta. En esa línea de pensamiento, Pierson sostiene cuatro características claves que explican el proceso de PD. La primera es la contingencia de los hechos. Es decir, existe un contexto que marca y explica por qué se produce el sendero.

En esto, la clave es entender que, en segundo término, existe una multiplicidad de posibilidades de resultados, pero que desde que se toma una decisión el

rango de futuras iteraciones se reduce. Es decir, por más amplias que sean las alternativas de los actores racionales, estas son finitas. Tercero, las decisiones tienen un *timing* específico. En esto la secuencia de eventos no dan lo mismo, puesto que dependiendo del momento pueden significar distintas cosas o que no ocurran eventos que hubieran modificado la dirección del sendero. Finalmente, la inercia cumple un rol fundamental puesto que una vez que hay retorno creciente, todos los incentivos están para repetir esa misma conducta y que se genere un sendero. Frente a este panorama, Krasner (1984) sostiene que, en realidad, aunque haya un *feedback* positivo de las decisiones previas, nunca son completamente iguales. Por lo tanto, las decisiones están sujetas a microfracturas o cambios, por imperceptibles que sean, al interior del sendero de dependencia. Es decir, volviendo a Pierson (2004), la acumulación de peso histórico al interior del set de continuidades del primer proceso histórico exige pensar en cuánto tiempo será menos costoso adoptar una medida alternativa o un cambio frente al sendero de dependencia (incluso una coyuntura crítica mayor) que alteren los equilibrios previos, pero donde el nuevo subóptimo aún sea aceptable para las partes (fundamentalmente al riesgo de perderlo todo). En este sentido, Colomer (2001), sostiene que puede ser menos costoso para la élite un momento de cambio y no perder todas las condiciones favorables que se tuvo. En este contexto, el autor sostenía que

[...] vale la pena poner en marcha un proceso de cambio institucional si la probabilidad [de no tener] fórmulas institucionales alternativas produce efectos no deseados y los costes de sustituir las instituciones existentes son superados por las desventajas de jugar con las reglas institucionales existentes. (p. 238)

Este marco teórico nos permite entonces comprender que hay situaciones en las que es más conveniente asumir los costos del cambio que resistirse hasta que no sea posible mantener nada de la institucionalidad que se defendió. Esto va de la propia lógica de cómo operan las instituciones informales que definió Helmke y Levitsky (2006), en términos de que no hay regla escrita, pero todos los actores saben qué hacer y cómo. En el caso de las Fuerzas Armadas chilenas, hay un PD en función de ir aceptando perder peso político específico, a cambio de consolidar o no perder lo que Baeza y Rojas (2022) señalan como niveles de semiautonomía relevantes. Para los autores, no solamente es un problema de institucionalidades separadas con el mundo civil, sino la propia reproducción endogámica de los oficiales y el poder de los comandantes en jefe. Es cierto que en todos los países la endogamia de reemplazo militar tiene mucha relevancia, pero en el caso chileno tendría consecuencias en que los mandos de una generación son muchas veces los hijos de los anteriores.

Este cuadro tiene importancia en tanto afecta la capacidad de ponerse en el lugar del otro. En este sentido, el problema principal es cómo impacta conceptual

y operacionalmente una semiautonomía en donde no se terminan mezclando ambos mundos. Además, cabe preguntarse qué impacto tiene para el resultado final de las acciones que realiza en los estados de excepción constitucional de los años de la pandemia. En esto clave es la construcción progresiva de confianzas, ratificando el pacto implícito que tienen unos y otros. Es así que un modelo de PD ayuda a consolidar el análisis de confianza creciente de los actores y en donde ejercen la agencia en un contexto de silencio y respeto por la autonomía de la otra parte. Más allá de algunas voces en contrario, las Fuerzas Armadas se abstendrán de todo ejercicio político, a menos que un grupo político en el poder tenga el interés de romper el pacto en virtud del cual, las FF.AA. han consolidado grados importantes de autonomía.

El acuerdo descrito en los párrafos anteriores fue creciendo con el tiempo dado hechos coyunturales que apuntan a esos microcambios que sostiene Krasner (1984) y que son relevantes en el tiempo. Es un proceso de aceptación de reglas que vienen desde la costumbre y que explican la forma de proceder que han tenido los militares desde que comenzaron su primera real acción en el terreno interno tras el terremoto del 2010 y que se incrementó en la última década. Ese es el trasfondo que explica la conducta castrense durante los hechos críticos que han marcado a Chile desde el estallido social en octubre de 2019, la pandemia de COVID-19, la crisis migratoria en el norte de Chile y el conflicto de la Araucanía que está en pleno desarrollo durante el año 2022. Las próximas páginas abordan como las relaciones cívico-militares avanzaron en Chile, particularmente en tiempos de crisis, cómo se produjeron los grandes cambios de los últimos años, particularmente con la Ley N° 20424 sobre el Ministerio de Defensa Nacional, para posteriormente concentrar esfuerzos en las acciones de los militares en los estados de excepción, sus motivaciones, acciones y qué variables las explican para el período entre 2019 y 2022. Este es sin duda un período de grandes cambios para Chile y marcarán mucho de sus derroteros institucionales en las próximas décadas.

2. Evolución de las relaciones cívico-militares en tiempos de crisis

A lo largo de la historia de Chile, las Fuerzas Armadas siempre han estado en el corazón de los acontecimientos políticos nacionales. Pese a que durante todo el siglo XIX tuvieron un desdén bastante importante desde sectores de la élite (de hecho, en esta época se creó en forma paralela una guardia nacional que acumuló mucho poder), los primeros presidentes de la República Conservadora (1833-1861) eran importantes militares que habían obtenido triunfos en batallas recientes, pero que llegaban al poder como civiles (Collier y Sater, 1998). Sin embargo, desde la guerra del Pacífico en adelante (1879-1883) crece la importancia de los militares en la vida nacional y su progresivo involucramiento en la esfera política contingente. El momento más alto de esta presencia será, sin duda, el golpe militar de 1973 y la posterior dictadura de 17 años. Antes de eso,

entre 1925 y 1932, los militares sí incursionaron en las esferas política, pero no lograron consolidarse en el poder tras los golpes y contragolpes de esa época (Valdivia, 2017). Sin perjuicio de ello, durante el periodo entre 1932 y 1972 los militares fueron adquiriendo una posición de influencia que pasó desapercibida por la élite política la cual no mostró ninguna preocupación especial por el desarrollo de las Fuerzas Armadas. En este sentido, los uniformados tomaron puestos en los directorios de empresas estratégicas de gestión estatal como la Línea Aérea Nacional y la Agencia Nuclear Chilena, entre otras. Como en épocas pasadas, no existía conciencia en la sociedad del potencial político que se cultivaba al interior de las Fuerzas Armadas (Weeks, 2003, p. 38).

Recuperada la estabilidad en 1932, el predominio de la política de partidos y coaliciones generó una sobre confianza de estos para solucionar la inestabilidad y creciente polarización que se adueñó del país a medida que avanzaba la década de los sesenta (Valenzuela, 1989). Incluso cuando se produjo el golpe de Estado, algunos partidos tenían la convicción que los militares les entregaría el poder inmediatamente una vez que Allende saliera de la Moneda. No obstante, los planes de la Junta de Gobierno eran otros, y por primera vez, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad adquirieron protagonismo político a través de un Régimen Militar que anunció en los primeros días de su instalación que concentraría el poder Ejecutivo, Legislativo y Constituyente (Correa et al., 2001). Tal como señala Barros (2005), la acción de gobernar no fue fácil en la relación entre ellos, con grandes disensos al interior de la propia Junta sobre cómo conducir al país, y sobre todo, si habría un cuándo y cómo volver a la democracia. Las tensiones se dieron en el ámbito económico, pero también de cuál sería el rol de los militares en el futuro del país. Finalmente, la Constitución los dejó como garantes de la institucionalidad y con una serie de enclaves autoritarios que para ex miembros de la propia Junta como el ex comandante en jefe de la Fuerza Aérea, Gustavo Leigh, eran inaceptables, quien había sido el más duro antimarxista entre los golpistas, desde 1978 se peleó con todos los que estaban en el poder.

Tras el fin de la dictadura, en 1990, se produjo un lento retorno a los cuarteles, el que podríamos dividir en tres períodos. Por un lado, estuvo el período entre 1990 y 1998, mientras el general Pinochet ocupaba el cargo de comandante en jefe del Ejército. Este es el periodo más intransigente en las relaciones cívico-militares y con la puesta en práctica de los enclaves autoritarios —mecanismos que el régimen militar había dispuesto en la Constitución de 1980 para perpetuar su legado— (Garretón, 2003). Entre estos mecanismos existían aquellos que transforman la participación de los uniformados como actores políticos activos y permanentes. Así, los senadores designados incluían un ex comandante en jefe de cada una de las ramas castrenses y un ex director general de carabineros. Además, se establecía la inamovilidad de los comandantes

en jefes por parte del presidente de la república y la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) con mayoría uniformada. Este organismo podía autoconvocarse para dar su opinión sobre las materias que estimen de interés y representar su visión al presidente de la república. Lo anterior, más la presencia de Pinochet como comandante en jefe del Ejército hacen de los primeros años posttransición un escenario de alta presencia militar en la política que limitaba a la institucionalidad democrática bajo el temor permanente de reversión autoritaria.

En esta etapa se consolida la semiautonomía de las Fuerzas Armadas que se proyectará hasta la actualidad. Es decir, el poder de negociación de la Junta Militar para hacer la transición y que protegió a las instituciones armadas de la injerencia civil. Esto no solo se dio por la existencia de los enclaves autoritarios —en especial la inamovilidad de los comandantes en jefes— sino también por los recursos que podían administrar a través de la Ley Reservada del Cobre Ley N° 13.196. Esta ley fue posible de aplicar en el régimen militar gracias al Decreto N° 1.530 de 1976, que modificó una vieja norma que venía desde finales de los años cincuenta (y derogada recién en 2019) que establecía que el 10% de los ingresos generados por la estatal Corporación del Cobre (CODELCO) serían para financiar a las Fuerzas Armadas con un mínimo de 90 millones de dólares anuales. Esa fue la base, pero junto con lo anterior se produjo un natural alejamiento de los militares de la política, en especial tras el retiro de Pinochet y su posterior arresto en Londres. Además, muchos de la coalición que tomó el Gobierno en 1990, la Concertación de Partidos por la Democracia, conocieron por dentro y convivieron por primera vez con las Fuerzas Armadas. Esos actos de acercamiento mutuo terminaron, como veremos más adelante, en un pacto implícito de semiautonomía.

Posteriormente, tal como han investigado Baeza y Rojas (2022), vinieron dos procesos que fueron cambiando la lógica en que los militares se relacionan con la civilidad, y de alguna manera, muestran la actual actitud que han tenido desde el estallido social y la pandemia. Primero fue el período del “nunca más”, particularmente en relación con las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, periodo que se extiende entre 1998 y 2005. En ese período fallece el propio Pinochet, el comandante en jefe del Ejército Juan Emilio Cheyre hace un reconocimiento de la violación de los DDHH en 2004, se eliminan los enclaves autoritarios en las reformas constitucionales de 2005 y, además, se generaron las bases del nuevo Ministerio de Defensa con la Ley N° 24.424 de 2010.

Al finalizar este periodo, las Fuerzas Armadas salen de la arena política y se reestructuran las relaciones cívico-militares con el objeto de reflejar la supremacía civil sobre lo militar propias de las relaciones democráticas. Sin embargo,

en este tránsito, las Fuerzas Armadas son capaces de resguardar para sí una semiautonomía para tomar las decisiones que les afectan. En otras palabras, el mundo castrense articula su entendimiento con el poder civil, pero no ven afectados su desarrollo interno, en el cual siguen teniendo grados relevantes de decisión propia. En resumen, las Fuerzas Armadas salen de la arena política a cambio de la posibilidad de mantener el control interno de su institucionalidad y entenderse con el presidente de la república a través del Ministerio de Defensa.

Un segundo período, parte principalmente con la participación de los militares en la emergencia producida por el terremoto de 2010 y se extiende en la actualidad. En esta ocasión los militares fueron movilizados con dos objetivos una vez que el Gobierno —el primero de Bachelet— se vio forzado a decretar estado de catástrofe, el primer estado de excepción después de recuperada la democracia. El primer objetivo fue controlar el orden público en las regiones del Maule y Bío Bío, donde la catástrofe dio pie a saqueos y desórdenes de alto impacto en la opinión pública. El segundo objetivo fue desplegarse y realizar las labores de rescate. En este contexto, resulta interesante la descripción de esas horas que realizan Saavedra y Marchenzi (2019), al relatar:

Durante las 36 horas posteriores al sismo (en Concepción), se registraron saqueos en zonas comerciales, bodegas y supermercados. El desarrollo de los saqueos fue mediado y amplificado por los medios de comunicación, que informaban a la población sobre grupos organizados que atentaban contra las viviendas de los afectados por el sismo, situación que finalmente no resultó efectiva. Es interesante además constatar que los saqueos se generaron durante la noche del terremoto en lugares tan alejados de la zona del epicentro del sismo, como la comuna de Quilicura (Santiago, 500 kilómetros aproximadamente). Como consecuencia de lo anterior, la zona de Concepción fue ocupada por tropas del Ejército y la Marina chilena, estableciéndose medidas de excepción que no eran observadas con intensidad desde los tiempos de la dictadura del general Augusto Pinochet (1973-1990). (p. 135)

Es así, que además de la novedad de tener que lidiar con los saqueos reales, los medios de comunicación y otros amplificaban la sensación de caos. Además, en medio de toda la batahola, se estaba gestando un cambio de la relación que tendrán como colaboradoras con la autoridad civil. Hasta ese momento, las relaciones cívico-militares estaban guiadas por la desconfianza mutua propias de la historia vivida desde 1973. Esa misma mañana del sismo, varios ministros titubearon ante la posibilidad de militares en las calles, los mismos que habían combatido (Perasso, 2010).

Por lo tanto, a partir del terremoto se abre una puerta importante para potenciar las funciones de las Fuerzas Armadas distintas a la defensa exterior, au-

mentando sus actividades internas motivadas siempre por catástrofes naturales y sus efectos entrópicos. Las Fuerzas Armadas orientan su trabajo interno a las tareas de rescate y mantenimiento del orden público en situaciones de emergencia ligadas a terremotos, inundaciones, incendios y otras emergencias similares. Lo anterior alimenta el enfoque de desarrollos por capacidades que se refleja en forma definitiva en el Libro de la Defensa (Ministerio de Defensa, 2017), donde se hace un énfasis en el aporte de las Fuerzas Armadas en las tareas antes señaladas. En los hechos, esto se basa en la experiencia práctica acumulada hasta la fecha.

A partir de la participación de las Fuerzas Armadas mediante estado de excepción en los rescates y mantenimiento del orden público tras el terremoto de 2010, serán muchas las situaciones en las cual el Ministerio del Interior y Seguridad Pública los volverá a involucrar en situaciones similares. Por ejemplo, en 2014 se decretó estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública en situaciones muy diversas tales como el terremoto en la región de Tarapacá y en los incendios forestales en la comuna de Valparaíso. En 2015, el mismo tipo de estado de excepción se decretó para hacer frente a las consecuencias de un terremoto en la región de Coquimbo, un devastador sistema frontal en la comuna de Tocopilla, aluviones en la región de Atacama y la inclemencia de otro frente de mal tiempo en Antofagasta. En 2017, el Gobierno volvió a hacer uso de este estado de excepción para otros desastres similares del comandante en jefe del Ejército en 2004 y relativas a la violación tales como los incendios forestales en la región de la Araucanía, el derrumbe de una mina en Chile Chico, otros incendios forestales en la Provincia de Colchagua y Cardenal Caro y, posteriormente, en la región del Maule y el Bío Bío.

En consecuencia, a partir de las declaraciones de los derechos humanos, la salida de las Fuerzas Armadas de la arena política y el comienzo de su intervención en tareas de emergencia, se produce un cambio al interior de las Fuerzas Armadas. Robledo y Flisfich (2012) describen este cambio como un proceso de transformación en términos culturales que no tiene similitud con ningún otro cambio institucional. Esta transformación consiste en el convencimiento de su neutralidad en política. En última instancia, los autores sostienen a comienzo de la primera década de este siglo que independiente de cuál fuera la situación política en la que se encontrara el país, se podía sostener que era altamente improbable una actividad militar desestabilizadora del poder político. El reconocimiento de la violación de DDHH hecha por Cheyre en 2004, el *Nunca Más* del Ejército (Cooperativa.cl, 2 de enero de 2004), es un punto de inflexión, que, aunque genera resistencias al interior de la institución, refleja que hay una voluntad de superar las experiencias traumáticas del pasado y comenzar una nueva relación con el Estado y la Sociedad Civil. El terremoto de 2010 otorgó la oportunidad para explicitar ese cambio.

En este periodo se avanzó en la despolitización de las Fuerzas Armadas a cambio de altos niveles de autonomía operacional y de mando. Esto es lo que constituye nuestra idea de semiautonomía. Si bien existe un comandante en jefe conjunto (con menos poder que el de cada rama), lo real es que cada institución sigue siendo muy autónoma en la generación de sus mandos y en la mayor parte de sus decisiones operacionales. Visto desde este otro ángulo, el cambio cultural no es en todas las dimensiones. En otras palabras, hay un abandono de la voluntad de participar en política, pero no de su autonomía.

Este es el contexto en el cuál Chile se encuentra cuando ocurre el estallido social. Nada será igual después de lo que aconteció el 18 de octubre de 2019. Desde ese momento las Fuerzas Armadas estarán involucradas directamente en preservar orden público para contener una revolución social. Adicionalmente, la pandemia profundizó la presencia militar en las calles. En este sentido, algunos elementos claves para explicar la conducta de las Fuerzas Armadas derivan de las consecuencias de la prolongada actividad fuera de los cuarteles en tiempos de paz. La única excepción ha sido la participación en las operaciones de paz en las últimas dos décadas. Como sostiene Jenne (2020), estas misiones sirvieron para mostrar las capacidades y el profesionalismo de las instituciones armadas, pero no significaron un cambio cultural de ella que las acerque a los civiles. Es así, que sigue una diferencia entre el mundo político y el castrense. En este contexto, entender las acciones de las Fuerzas Armadas entre 2019 y 2022 requiere entender el contexto político institucional en que han operado.

Al respecto, hay varias preguntas que corresponde hacerse para el análisis. Primero, qué ocurre con las actividades profesionales normales que realizan las Fuerzas Armadas. Segundo, al tener que tomar decisiones complejas con la población civil de por medio, cuáles fueron las reglas de enfrentamiento que tuvieron los mandos militares. En este sentido, el decreto que permite el estado de excepción establece un jefe de la defensa en los distintos territorios que tiene un poder especial y que debe ser coordinado con las autoridades civiles. ¿Qué impacto tuvieron en el desarrollo de las relaciones civil-militares? ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas para enfrentar las crisis pospandemia relacionadas con la crisis migratoria y el conflicto de la Araucanía?

3. Institucionalidad de la Defensa. Del estallido social al proceso constituyente

Los principales cambios en las relaciones civil-militares después de 1990 se producen con las reformas constitucionales de 2005 que eliminan los enclaves autoritarios, es decir, se derogan los mecanismos que el régimen militar había dispuesto en la Constitución para perpetuar su legado. Entre estos mecanismos existían aquellos que perpetúan la participación de los militares como actores políticos activos después del cambio de mando de Pinochet a Aylwin (1990) y hasta 2005. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas y Carabineros permanecieron en

la arena política a través de los llamados senadores designados que incluían un ex comandante en jefe de cada una de las ramas castrenses y un ex director general de carabineros, además de la inamovilidad de los comandantes en jefes por parte del presidente de la república y la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) con mayoría uniformada que podía autoconvocarse para dar su opinión sobre las materias que estimen de interés. Lo anterior, más la presencia del ex dictador Augusto Pinochet como comandante en jefe del Ejército hacen de los 10 años post transición un escenario de alta presencia militar en política que limitaba a la institucionalidad democrática.

La reforma constitucional de 2005 termina con los senadores designados, restablece la dependencia jerárquica al presidente de la república de las Fuerzas Armadas y le asigna un rol consultivo al COSENA. Con ello, se da un paso importante para reestablecer las relaciones civil-militares, que se sumó al reconocimiento que en 2004 hizo el comandante del Ejército, Juan Emilio Cheyre, sobre la violación a los derechos humanos perpetrados por la institución castrense. El siguiente paso fue la reforma al Ministerio de Defensa que se concretó con la promulgación de la Ley N° 20.424 de 2010, pero que comenzó su tramitación en el 2005. Esta Ley tuvo como objeto democratizar las relaciones cívico-militares meses después de las reformas constitucionales de 2005, en especial, darle cuerpo a la dependencia jerárquica de las Fuerzas Armadas, a través del fortalecimiento de la figura del Ministro(a) de Defensa como superior jerárquico y proveer así, una subordinación efectiva de las instituciones armadas al poder civil.

Por otra parte, también se buscó incrementar la eficiencia y eficacia administrativa mediante una readecuación de funciones y estructura institucional para proveer de una estructura que sea capaz de llevar a cabo el ciclo completo de políticas públicas del sector (Biblioteca Nacional del Congreso Nacional de Chile, 2018). Con esto a la vista, se reemplazan las Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación, y la Dirección Administrativa, por las Subsecretarías de Defensa y las Subsecretarías de Fuerzas Armadas. Un objetivo central en esta dirección fue la creación del Estado Mayor Conjunto, organismo de trabajo y asesoría permanente en todo aquello que tenga relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas. Por primera vez se formaliza el énfasis en lo conjunto que se quiere promover al interior de la organización de defensa.

De acuerdo con el artículo 26 de la Ley finalmente aprobada, señala que el Estado Mayor Conjunto estará a cargo de un oficial general especialista en Estado Mayor, quien es designado por el presidente de la república de entre el conjunto de los oficiales generales que tengan el grado de general de División, vicealmirante o general de Aviación. Este es el principal factor de resistencia institucional. El hecho de que no se haya establecido una autoridad con cuatro estrellas afectó al objetivo buscado. En los hechos, no se ha logrado la coordinación glo-

bal entre ramas y su entendimiento con las autoridades civiles se ve mermado porque finalmente no hay autoridades conjuntas que se hagan responsables ante el mundo civil.

Como es de esperarse, en una tradición institucional en la cual los asuntos de seguridad interna están separados de las funciones de seguridad exterior, la ley trata exclusivamente sobre los asuntos de defensa nacional y no contempla objetivos que los involucre en control del orden público. Para ello hay que remitirse a la normativa de los estados de excepción que puede invocar el Ejecutivo. Las situaciones de excepción de acuerdo con la Constitución son guerra externa (estado de asamblea), guerra interna o conmoción interior (estado de sitio), emergencia y calamidad pública, cuando afecten gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado (estado de catástrofe). Por último, el estado de emergencia puede decretarse cuando exista grave alteración del orden público o daño o peligro para la seguridad de la Nación.

El borrador de texto de nueva Constitución que a mayo de 2022 se conoce, no ofrece innovaciones importantes respecto de las Fuerzas Armadas. Se explicitan aprensiones que han estado presentes en los últimos años, como la mención expresa de la obligación de respetar los derechos humanos. También se les exige la promoción de la paridad de género en sus estructuras. Un cambio importante se produce en los estados de excepción, puesto que se limita el estado de sitio, el cual solo se podría decretar en caso de conflicto armado, pero no se contempla la conmoción interior. Más importante aún, no se contempla el estado de emergencia. Adicionalmente se enfatiza, que las Fuerzas Armadas, en estado de excepción, deben cumplir estrictamente las órdenes de la autoridad civil a cargo del estado de excepción.

Estas normas parecen recoger las críticas que han surgido, en especial, desde la sociedad civil, respecto del comportamiento de las Fuerzas Armadas durante el estallido social y la imposibilidad de establecer líneas de responsabilidad política hacia las autoridades cuando se han sucedido hechos que han conmocionado a la opinión pública, como fue las lesiones oculares. Durante su accionar en el estallido social y su presencia en el conflicto de la Araucanía, se utilizó el estado de emergencia. Es el estado de excepción que no está presente en el borrador de nueva constitución. En la actualidad hay una tensión real respecto de su utilización. El presidente Boric lo decretó, en mayo de 2022, para hacer frente a las situaciones de violencia en la Araucanía, pese a la resistencia política de su sector. No obstante, la ciudadanía parece respaldar la medida, lo cual se refleja en la encuesta CADEM de 22 de mayo de 2022 que revela que un 77% valida que el presidente Boric haya decretado estado de excepción en la Macrozona Sur (La Tercera, 22 de mayo de 2022).

Llama la atención que el texto propuesto para la nueva Constitución no haya innovado en materia de control civil sobre el mando de las instituciones. Por lo pronto persevera en la figura de comandante en jefe por cada rama y no utiliza el modelo de muchos de los países de la región —que siguen el caso estadounidense— de un jefe de Estado Mayor Conjunto, y en donde es el nivel político y estratégico es el que determina los ascensos y decisiones institucionales más relevantes. Esta es una evidencia más de que toda la clase política, incluyendo los sectores más antisistema no tocan el acuerdo implícito en virtud del cual los uniformados no intervienen en política a cambio de mantener su autonomía. Aunque puede ser por la falta de interés en las FF.AA., también es posible que una buena sección de los sectores organizados más revolucionarios desconozca sobre el tema. Es decir, bajo ningún escenario esta semiautonomía está en discusión para el futuro de Chile.

Considerando que las cosas continuarán desde el ámbito político relativamente igual, este marco analítico e histórico nos permite comprender las lógicas con que las Fuerzas Armadas son llamadas a terreno en los últimos años, independiente si la crisis es natural o antrópica. Es decir, lo que se puede esperar es la orden política para operar. Los militares no cuestionan la orden, no importando cuál sea el signo ideológico del gobierno que lo decida. Por otro lado, las fuerzas a nivel táctico tienen poca o nula vigilancia desde el mundo civil, tal cual ocurre en otros ámbitos.

Para evaluar la realidad descrita es pertinente medir hasta cuándo la lógica del control civil se ejerce en forma aceptable para una democracia consolidada. Bruneau y Matei (2008) sostienen que en las relaciones cívico-militares en democracia se requieren tres características. La primera es el control civil objetivo. Este factor es paramétrico de las relaciones civil-militares en democracia, al que se añaden dos factores extra que son relevantes para que sean funcionales: la eficiencia en la misión que se le encomienda, y, la eficacia en el uso de los recursos. En ese sentido cabe preguntarse si los grados de autonomía que las Fuerzas Armadas chilenas obtuvieron en las últimas décadas alcanzan para poner en riesgo estas bases de un control verdaderamente democrático. En este sentido, en materia de eficiencia, las misiones son entregadas por el nivel político y cumplidas por el nivel estratégico-táctico. En cuanto a la eficiencia de los recursos, una serie de escándalos de corrupción han sembrado dudas sobre ciertos mandos (aún no hay sentencias condenatorias para la mayoría de los casos). El problema fundamental, en el caso chileno, es que el control civil se ve mermado en la organización interna de cada rama de las Fuerzas Armadas.

Los militares chilenos cumplieron las órdenes del ámbito político no exento de complicaciones. El principal problema es aquel relevado por Pion Berlin y Aecio (2020) al sostener que las FF.AA. chilenas no tienen el entrenamiento para

enfrentar un estallido social, no obstante lo cual tuvieron menos problemas que las policías. Un elemento que les permitió tener un mejor desempeño fueron las experiencias traumáticas del pasado —violación de derechos humanos en dictadura— que hace que tengan un especial cuidado en las operaciones. Este es el contexto en el que se desarrollan las cuatro crisis entre 2019 y 2022 y que dieron pie a cuatro estados de excepción constitucional: a) estallido social en 2019, b) Pandemia de COVID-19, c) crisis migratoria; y d) conflicto de la Araucanía.

4. Crisis y estados de excepción constitucional entre 2019 y 2022

La presencia de las Fuerzas Armadas como colaboradores de política interna era impensable para muchos civiles hasta el terremoto del 2010, particularmente aquellos que se habían opuesto al régimen militar y que estaban por entregar al poder a Sebastián Piñera, ganador de las elecciones presidenciales de diciembre de 2009. Tras el terremoto del 27 de febrero, el país perdió comunicaciones entre sí y varias de las principales regiones del país quedaron completamente aisladas. Tras las primeras horas, se pudo apreciar los efectos devastadores del Tsunami. La zona metropolitana de Concepción, la segunda más grande del país presentaba daños enormes en la infraestructura, además de la pérdida importante de vidas humanas. Las regiones centrales del país, incluyendo muchos barrios de Santiago estuvieron por días y hasta semanas sin insumos básicos como luz o agua. El propio presidente Piñera asumió el poder el 11 de marzo de 2010 en medio de fuertes réplicas del terremoto que casi obligan a suspender o modificar la ceremonia de cambio de mando.

Este es un hito que constituye lo que Collier y Collier (1991) sostienen como coyuntura crítica. En un estado de destrucción pocas veces vistas en la historia de Chile, el Estado se veía muy complicado en su tarea de ejercer el imperio y el Estado de Derecho. El efecto anómico de las ciudades destruidas se percibió por parte del lumpen y otros actores quienes comenzaron masivos saqueos, particularmente en la ciudad de Concepción —aunque también se registraron en otras ciudades, incluido Santiago— (El Mostrador, 28 de febrero de 2010). En este contexto, la presencia de militares en las calles se hizo realidad producto del clamor de autoridades locales y las mismas poblaciones que lo exigieron. Sin embargo, aún fresca en la memoria lo ocurrido en el régimen militar, a muchas autoridades les complicaba una decisión así (Ahumada et al., 2010). Finalmente, y dada la magnitud de la crisis, los militares se desplegaron. Este es un hito que marca un legado diferenciador en varios sentidos. Por un lado, involucró que por primera vez en décadas las Fuerzas Armadas estaban en actividades de control de orden público. Esto supuso una serie de malentendidos e incidentes, dado la permanente ausencia de claridad en las reglas de enfrentamiento e implementación de las FF.AA. en el terreno y su relación con las autoridades civiles.

En los años sucesivos, el problema de las reglas de enfrentamiento nunca se corrigió, ni tampoco se avanzó claramente en las formas de ocupación. Por otro lado, una creciente discusión se produjo sobre las áreas de misión de las Fuerzas Armadas en el marco de la Defensa Nacional, y dentro de ellas, cómo operan las que corresponden ejecutarse en el interior del territorio nacional. Es así, que el Libro de la Defensa declara de manera simple lo que establece la Constitución y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, al sostener que las misiones son: Defensa, Cooperación Internacional, Emergencia Nacional y Protección Civil, Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado, Seguridad e Intereses Territoriales (Ministerio de Defensa, 2017, p. 114).

Como vemos, este es un balance complejo en un contexto de semiautonomía en la toma de decisiones, pero sobre todo en un ámbito de las relaciones civil-militares que generó tensiones, tanto en el estallido social, como en la propia pandemia. Las relaciones entre el Gobierno del presidente Sebastián Piñera y las Fuerzas Armadas podrían catalogarse de respetuosas pero frías. Los militares siempre resintieron que la derecha política los haya abandonado a su suerte tras el régimen militar.

En ese contexto, algunos cuestionan el uso de las Fuerzas Armadas tras el estallido de los disturbios en Santiago. La represión y la respuesta armada se encontró con una respuesta adversa por parte de la ciudadanía que empatiza con las demandas ciudadanas de distinto tipo presentes en las calles. Más aún, la encuesta de Espacio Público reveló que el 68% de los encuestados estaba de acuerdo con que el estallido era necesario para generar cambios reales en el país (CNN Chile, 5 de octubre de 2019). El impacto del estado de excepción para las Fuerzas Armadas no está del todo evaluado para el futuro de las relaciones cívico-militares del país.

También resultó problemática la grieta en las relaciones entre el Gobierno y los rangos superiores de las Fuerzas Armadas. En esos días, en medio de la confusión y las especulaciones ciudadanas sobre el rol de los militares en el control del orden público, el presidente Piñera se dirigió a la Nación aduciendo estar en guerra con un enemigo desconocido a los que el general Javier Iturrriaga replicó no estaba en guerra con nadie. La tensión era real. Las Fuerzas Armadas permanecieron en la calle a regañadientes. En marzo de 2021, esta tensión se hacía visible en los reportajes dominicales de los dos diarios más significativos del país (La Tercera, 27 de marzo de 2021). Hoy, las instituciones semiautónomas podrían ser redefinidas en el futuro, pero todo indica que no cambiarán en el futuro.

Las tensiones del estallido social y las salidas a la crisis pusieron sobre la mesa la posibilidad de una intervención militar. No hubo actores políticos que alen-

taran alguna forma de intervención militar, pero no se estaba seguro de lo que ocurría al interior de los cuarteles. Sin embargo, los cambios culturales que se habían generado a partir del 2004 —alejamiento de la esfera política— hicieron que los hombres y mujeres de uniforme no estuvieran dispuestos a tomar partido en una aventura de ese tipo. La desconfianza civil respecto al actuar de los militares en momentos críticos como los vividos a finales del 2019 se diluyó ante la nula señal de una posible actuación paralela a la institucionalidad democrática desde las filas de la defensa.

De acuerdo con los estudios de opinión pública, la ciudadanía tampoco lo hubiese recibido a un gobierno militar de buena manera. El Latinobarómetro revela que en Chile no hay espacio en la opinión pública para el autoritarismo. Quienes no apoyan un gobierno militar en ninguna circunstancia aumenta desde 2004 a 2020 aumenta de un 64% a un 72% en 2020, mientras quienes apoyan un gobierno militar si las cosas se ponen difíciles, disminuye desde un 27% a un 18% en los mismos años. En otras palabras, en los momentos de mayores dificultades para la población —estallido social, pandemia y crisis económica— la salida extrainstitucional no es opción para la población (Latinobarómetro, 2020, p. 15).

Por su parte, la pandemia comenzó cuando aún las protestas ciudadanas y las secuelas del estallido social no habían pasado. En este cuadro el proceso de participación de las Fuerzas Armadas en la pandemia tuvo varias fases. El primer período se superpone con el estallido social. Las tropas salen a la calle con un despliegue y fuerzas similares, pero esta vez por razones distintas. Dada la superposición de eventos, las FF.AA. nunca volvieron a sus actividades normales en los cuarteles.

El problema en el proceso de toma de decisiones de las FF.AA. para el estallido social y la pandemia considera distintos elementos. Por un lado, hay tomadores de decisión que históricamente desconfiaron de la labor de las Fuerzas Armadas por protagonizar una dictadura (sobre todo antes del terremoto de 2010), y otros desconfían por lo ocurrido durante el estallido social de 2019. Por otro lado, las Fuerzas Armadas no cuestionan a la autoridad política, pero tampoco se involucran en el despliegue solicitado por temor a que haya represalias en el curso de su acción jurisdiccional. En este sentido, la acción de todos tuvo que adaptarse conforme se avanza en una realidad distinta porque durante una década fueron cambiando las condiciones objetivas, tanto en el país como en los propios actores políticos.

Otro factor relevante es el cambio generacional. En los últimos años todas las promociones que han egresado de las Fuerzas Armadas han servido solamente en un contexto democrático. Aquellos que en 1990 estaban recién egresados

de las escuelas matrices —es decir habían sido formados en dictadura— están próximos a ser los altos mandos. Por otro lado, buena parte de la clase política gobernante no es la que negoció la transición. Sin embargo, el acuerdo alcanzado con la reforma constitucional de 2005 sigue plenamente vigente y no se esperan cambios sustantivos en una posible nueva constitución⁶¹.

Si bien en ciertos sectores de la población civil, particularmente jóvenes, existe una mala impresión de las Fuerzas Armadas, su accionar en la pandemia fue bien valorado en sectores importantes de la población. Por ejemplo, la encuesta CADEM de abril de 2020, muestra una mejoría en la evaluación del Ejército de 19 puntos porcentuales respecto del mes anterior (alcanzando un 60%). Es así como la percepción que se tenía de los incidentes durante el estallido social fuera morigerada por las declaraciones del general Iturriaga, la pandemia se presentó como una oportunidad para que las FFAA. mejoraran la imagen y resquemores que habían quedado por su actuación a finales de 2019 (Vargas Morales, 6 de abril de 2020).

El balance de los eventos de octubre y noviembre de 2019 fueron negativos, tanto para el gobierno como para las propias Fuerzas Armadas. Los eventos de saqueos e incidentes serios en contra del orden público significaron el despliegue de 8 mil soldados, helicópteros y carros blindados. Tal como sostienen Solar et al. (2020), este movimiento tomó por sorpresa a sectores importantes de la población que desafiaron abiertamente el estado de excepción en las calles. En este sentido, muchos no tenían recuerdo de los despliegues militares de los años ochenta en dictadura. El resultado de las protestas sociales terminó con 19 muertos en distintas ciudades. Independientemente de la culpa que puedan tener o no los mandos operativos, lo cierto es que la imagen quedó dañada pese a que hubo más problemas con el comportamiento de las policías que con las FFAA. Parte del problema se produce porque la población no asimila aún el cambio de dependencia de las policías, particularmente carabineros desde el Ministerio de Defensa hacia la cartera de Interior (cuestión que ocurrió hace una década con la propia Ley N° 20.424). Es así como Pion Berlín y Acacio (2020) sostienen que las Fuerzas Armadas habían estado en el banquillo de los acusados en las décadas posteriores a la dictadura y están decididos en su actuar a no volver a ese lugar). Los mismos autores sostienen que “con su despliegue, los militares chilenos no obtuvieron ninguna ventaja política. Por el contrario, el mero hecho de su presencia en las calles dañó su imagen pública” (Pion Berlín y Acacio, 2020, p. 157).

⁶¹ Este pacto significó que las Fuerzas Armadas dejaran su figuración política a través del Consejo de Seguridad Nacional y los Senadores Designados. El proyecto de nueva Constitución no altera en nada el actual status de las Fuerzas Armadas.

En consecuencia, aunque muchos de los incidentes no son responsabilidad de las Fuerzas Armadas, la población mayoritariamente los engloba como una sola institucionalidad con la Policía. El inicio del año 2020 se vio como tenso y con la posibilidad de que en marzo se desbordara nuevamente la institucionalidad. Como preludeo, el 8 de marzo, la multitudinaria marcha del día internacional de la mujer movilizó no solo a cientos de miles de mujeres, sino también a una población entera como aviso de lo que venía. Todo se detuvo la tercera semana de marzo con la primera cuarentena total por casos de COVID-19 en el país. El decreto firmado por el presidente Piñera señala en su numeral 10 “que requiere de la participación continua y debida coordinación de las autoridades civiles del Estado en el ámbito de sus competencias, con los jefes de la Defensa Nacional para efectos de dar cumplimiento a su tarea” (Decreto N° 104, de 18 de marzo de 2020). En este escenario se consideran como parte fundamental los jefes militares en los distintos territorios no solamente en términos operacionales, sino en la coordinación de las acciones necesarias para proteger a las personas y cautelar las cuarentenas.

En cuanto al manejo mismo de la pandemia, el despliegue tuvo dos acciones distintas. Por un lado, fue la protección de la infraestructura crítica y el control de las cuarentenas con la población civil. La otra misión principal fue usar los medios de transporte de las Fuerzas Armadas para el traslado de pacientes infectados a mejores condiciones clínicas para sus tratamientos. Ya en junio de 2020 la percepción positiva de las Fuerzas Armadas y de las policías excede el 60%, de acuerdo con la encuesta CADEM de inicio de ese mes (Vargas Morales, 6 de abril de 2020). Un año después de iniciada la pandemia, la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP, 2021) sostiene que las tres instituciones más prestigiosas en el país son la Policía de Investigaciones (PDI), las Fuerzas Armadas y los Carabineros de Chile; Mientras tanto, las con menos aceptación son el Gobierno, los partidos políticos y el Congreso Nacional.

El despliegue territorial en la pandemia significó mover tropas y personal en grandes distancias para poder cubrir todo el territorio nacional. Conforme fueron avanzando las medidas de mitigación, incluyendo una de las campañas de vacunación más exitosas del mundo, la población comenzó a salir a las calles. De alguna manera la convivencia se hizo cotidiana. El problema se generó en la falta de rotación en el personal desplegado y el agotamiento de la misión. Tal como señala un informe del *think tank* Athena Lab (Kouyoumdjian, 2020) hacia finales del año 2020 había poco de estado de excepción, puesto que finalmente “el mismo Ejecutivo comienza a saltarse las reglas que supuestamente regulan las atribuciones de los jefes de la Defensa [...] solamente (es) cuando conviene a unos y otros, haciendo difícil saber quién está a cargo y quién es el responsable”. En este contexto, el despliegue de las Fuerzas Armadas pasó de la rutina a la invisibilización, donde ya en muchas partes no estaban presentes pese a los de-

cretos de estados de excepción, los que mantenían exclusivamente para poder decretar cuarentenas que limitaran los aforos en espacios públicos o el cierre de colegios. Es decir, dejaron de tener sentido. Finalmente, el 30 de septiembre de 2021, fueron levantados todos los estados de excepción, previos al fin de la pandemia, y los militares volvieron a los cuarteles. Sin embargo, dos situaciones extra harían desplegarse a las Fuerzas Armadas nuevamente en estado de excepción constitucional.

El despliegue de las FFAA. en los últimos meses de 2021 e inicios de 2022, no corresponden a la situación sanitaria sino a dos crisis diferentes: la situación migratoria y el conflicto de la Araucanía. La crisis migratoria se produce por ingresos ilegales (frontera cerrada) desde Perú y Bolivia. Se trata de una situación que ha generado crisis humanitarias y de seguridad en casi todas las ciudades del norte de Chile. El conflicto de la Araucanía es aquel que se produce en el sur de Chile, en el territorio considerado el hogar del pueblo mapuche, el pueblo originario más numeroso del país. Si bien este es un problema de larga data, en la última década se profundizó con la muerte de personas de las comunidades, propietarios de tierra, ataques a policías y cortes de ruta. La actividad delictiva y de connotación política aumentó sobre todo en el primer semestre de 2022, generando una crisis de seguridad. Entre las tesis que sustentan el Gobierno y otros organismos, el narcotráfico habría permeado las comunidades y estarían detrás de algunos de los grupos sublevados. De hecho, en una sesión especial del Senado en abril de 2022 parte de la discusión fue la presencia del narcotráfico en la región. La principal organización que está sublevada contra el Estado chileno, la Coordinadora Arauco Malleco (CAM) llamó a rechazar la presencia del narcotráfico en la zona, cosa que reconocen que existe, pero del cual se distancian expresamente en sus declaraciones (El Mostrador, 17 de octubre de 2021).

En cuanto a la crisis migratoria, podemos sostener que hay una relación directa relacionada con las crisis políticas de la región latinoamericana (sobre todo Venezuela), pero también con los efectos económicos y sociales del COVID-19 como pandemia. La Policía de Investigaciones contó durante la pandemia y hasta finales de noviembre de 2021 el cruce ilegal de 50.351 personas por cruces no habilitados (La Tercera, 5 de noviembre de 2021). Se supone que durante el año 2022 ese número podría crecer aún más. En este contexto, las Fuerzas Armadas tuvieron un rol bastante excepcional. De acuerdo con la ley, el control de fronteras es entregado a Carabineros de Chile. La policía militarizada es una fuerza híbrida tal como sostiene Pion-Berlin (2010), en el sentido de que son una fuerza con disciplina militar, pero operan como fuerza policial disuasiva. En ese mismo contexto, las policías ejercen principalmente el control en los puestos fronterizos.

Pero en un contexto donde la migración se torna ilegal en muchos de los puntos de accesos, y que, por lo tanto, las capacidades requeridas exceden con mucho lo que Carabineros pueda hacer. Además, en términos de la pandemia las fronteras terrestres estuvieron cerradas desde el final del primer trimestre de 2020 hasta el 1 de mayo de 2022. Es en ese cuadro que la migración se ha producido fundamentalmente a través de vías no habilitadas o transporte aéreo. Las tensiones en ciudades como Arica, Iquique o Antofagasta han crecido de manera exponencial en el último año. El incidente más público se produjo en noviembre de 2021 cuando los migrantes que pernoctaban en carpas en la plaza de Iquique terminaron siendo desalojados por la fuerza por la propia población civil. Los afectados, mayoritariamente venezolanos, fueron apedreados, golpeados y hasta los coches de bebés destruidos (Paúl, 29 de setiembre de 2021). Estos actos de xenofobia y marchas contra los extranjeros se han multiplicado en aquellas ciudades. Estos incidentes no han detenido el ingreso de extranjeros por vías no habilitadas y para 2022 con el reabre de fronteras se han sumado las dos vías de ingreso particularmente en los puestos de Colchane y Chacalluta en el norte del país.

En este contexto, el Decreto N° 265 de febrero de 2021 estableció la presencia de la Fuerzas Armadas en la lucha contra el tráfico de personas (Aránguiz, 13 de enero de 2021). A partir de ese momento se generaron varias instancias donde si bien no entraron en contacto directo con la actividad fronteriza, realizaron patrullajes y controles a pocos kilómetros de distancia. Un año después se evaluó que no era suficiente este instrumento jurídico y se dictó en febrero de 2022 el estado de excepción constitucional para la frontera norte. Este decreto significó un cambio conceptual, pues tiene una connotación distinta a las otras misiones que se realizan en el marco de la llamada Polivalencia en el Libro de la Defensa (Ministerio de Defensa, 2017). Es decir, que dentro de las misiones distintas a la guerra que cumplen las Fuerzas Armadas puedan tener medios y preparación para actividades diversas como orden público, construcción de caminos y asistencia en desastres con las mismas infraestructuras física y humana.

Dado que miles han estado cruzando la frontera de manera ilegal, también este fenómeno preocupó en términos de contagio por las precarias condiciones con que arriban al país. Pero por sobre todo representa una catástrofe humanitaria para miles de personas, incluyendo la muerte de hombres, mujeres y niños en el desierto del cruce fronterizo. Además, incidentes de proporciones se registran casi a diario en las ciudades del norte de Chile entre inmigrantes sin hogar y residentes de las ciudades. Después de las crueles imágenes en la plaza de Iquique, los incidentes fueron notoriamente repudiados por la ciudadanía, pero también reflejó un cansancio con la política migratoria y la ausencia de medidas en la frontera. A finales de 2021, la encuesta plaza pública CADEM

reflejaba que 56% de los encuestados consideraban a la migración como mala para Chile (CADEM, 4 de octubre de 2021). Además, una constante en las encuestas es la exigencia de un orden, pero también es cierto que las Fuerzas Armadas iban a tener un punto de saturación sumada a sus tareas habituales y las de la pandemia. Finalmente, los presidentes Piñera y Boric mantuvieron decretos de excepción constitucional para que las Fuerzas Armadas puedan operar cerca de las áreas fronterizas. El mandato fue renovado por el Congreso Nacional en marzo de 2022.

El 14 de Febrero de 2022, el presidente Piñera declaró estado de excepción constitucional de emergencia en las provincias de Arica y Parinacota, en la región de Arica y Parinacota, excluyendo el radio urbano de la ciudad de Arica, la provincia de Tamarugal, en la región de Tarapacá y la provincia de El Loa, en la región de Antofagasta, excluyendo el radio urbano de la ciudad de Calama, por un plazo de 15 días. El estado de excepción se ampara en el aumento de la migración irregular que ingresa por pasos no habilitados en el norte del país. El decreto señala que “[...] durante el 2020, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones registraron un total de 8.219 ingresos ilegales, mientras que el año 2021 esa cifra llegó a 16.879 [...]” (considerando número dos). La vulneración de las fronteras es considerada como una amenaza toda vez que puede ser aprovechada por el crimen organizado, principalmente a través del tráfico de drogas y de personas. En consecuencia, las Fuerzas Armadas que están llamadas a colaborar con la política exterior del país a través del intercambio de información con organismos nacionales e internacionales para el control de las fronteras, se les requiere, a través del estado de excepción, para que ayuden en las labores de protección de los habitantes del país ante una situación que sobrepasa las capacidades estatales.

El otro gran conflicto que se experimenta es la crisis de seguridad que se vive en la región de la Araucanía. Es una compleja e histórica situación donde comunidades mapuches y otros están reclamando restitución de tierras, y los más radicales una separación del Estado de Chile. En este contexto, los últimos años se han visto incrementadas las acciones de violencia en distintos sectores de la región, a la vez que las policías no son capaces de imponer el orden público. Si bien esta es una crisis que funciona como independiente del accionar de las Fuerzas Armadas tras el estallido social y la pandemia, ambos fenómenos cruzan la crisis en el mundo rural mapuche, puesto que el despliegue de las fuerzas en esa zona es multipropósito. Hoy lo que está en juego en muchas de las zonas amenazadas es la capacidad efectiva o el *State Capacity* de imponer el estado de derecho nacional. Excede con mucho a este trabajo analizar las causas históricas profundas de las demandas de los pueblos originarios, pero si es necesario resaltar que es un conflicto que se incrementó en las últimas dos décadas de democracia, y particularmente desde finales de 2008 hasta la fecha.

Los incidentes entre comuneros y miembros de la etnia con la policía se repiten a lo largo de la última década con varios muertos en ambos bandos. La tensión creció al punto que en los últimos años el estado y sus agencias no pueden entrar a ciertos sectores de la región. Esta historia de deterioro progresivo del Estado de Derecho terminó en el 2022 con la declaración de resistencia armada de la Comunidad Arauco Malleco para lograr la autonomía del estado de Chile. La cantidad de incidentes se multiplicaron en los últimos meses del Gobierno del presidente Sebastián Piñera al punto de establecer un Estado de Excepción Constitucional por medio del decreto 270 de octubre de 2021.

El triunfo de la candidatura de Gabriel Boric a la presidencia de la república, cambia la mirada sobre la necesidad de la presencia castrense en la zona. La decisión del nuevo Gobierno fue no renovar el estado de emergencia. Sin embargo, a los tres días de haber asumido el mando, la ministra del Interior fue recibida fuera de una de las comunidades mapuches con balas al aire y muestras de violencia. La personera tuvo que ser sacada por el personal de seguridad. Desde esa fecha, marzo de 2022, los incidentes de balaceras, quemas de terrenos, afectación a los bienes públicos y privados, además de heridos graves (ya ha habido muchos muertos a lo largo de los años) hicieron del panorama una situación muy inestable. Llegó a tanto los incidentes que, en mayo de 2022, el presidente de la república tuvo que echar marcha atrás en su decisión. El estado de excepción constitucional fue reintroducido, aunque el decreto es reducido en atribuciones para la protección de caminos y los militares están de vuelta en las calles de la Araucanía, además de las provincias de Arauco y Bío Bío en la región de Bío Bío.

Es poco claro lo que pueda ocurrir en la zona en el futuro. Todo indica que no hay una solución ni fácil ni de corto plazo. El propio líder Llaitul y otros en su llamado a no rendirse no dan cuenta de una decisión de continuar la lucha independiente del gobierno de turno. Toca al gobierno y los organismos públicos investigar con más precisión quiénes financian y con qué objetivos a estos grupos paramilitares y qué incidencia tendrán en el país del futuro. Por lo pronto, están reorientando a las Fuerzas Armadas por primera vez en un siglo a operaciones militares propiamente tales y dentro del territorio nacional, particularmente en las zonas que no controla el Estado su jurisdicción. Además, todo el proceso se da en un contexto de posible nueva constitución para Chile, texto que además consagraría muchos derechos para los pueblos originarios. Sin embargo, parece no ser la Constitución el interés de la CAM, sino solamente la plena autonomía de Chile.

El borrador de texto de la nueva Constitución que a la fecha se conoce, no ofrece innovaciones importantes respecto de las Fuerzas Armadas. Se explicitan aprensiones que han estado presentes en los últimos años, como la mención ex-

presa de la obligación de respetar los derechos humanos. También se les exige la promoción de la paridad de género en sus estructuras. Un cambio importante se produce en los estados de excepción, puesto que se limita el estado de sitio, el cual solo se podría decretar en caso de conflicto armado, pero no se contempla la conmoción interior. Adicionalmente se agrega, que las Fuerzas Armadas, en estado de excepción, deben cumplir estrictamente las órdenes de la autoridad civil a cargo del estado en cuestión.

Estas normas apuntan a las críticas que han surgido, en especial, desde la sociedad civil, respecto del comportamiento de las Fuerzas Armadas durante el estallido social y la imposibilidad de establecer líneas de responsabilidad política hacia las autoridades civiles cuando se han sucedido hechos que han conmocionado a la opinión pública, como fue las lesiones oculares ocurridas. También se ha criticado la falta de coordinación con intendentes y gobernadores de las zonas afectadas por el terremoto de 2010. Es decir, ha sido una década de aprendizajes, un proceso de conocimiento mutuo entre los mundos de civiles y militares, pero sin la confianza suficiente para sentirse parte de un mismo proyecto nacional.

5. Conclusiones

Los últimos cuatro años representan una coyuntura crítica en la participación de las Fuerzas Armadas en materia interna, fundamentalmente en casos de estado de excepción constitucional. Esta investigación sostiene que las conductas de los militares y también de los civiles están marcadas por un pacto implícito o una institución informal, en la que están la inmensa mayoría de la clase política. Este es el caso de la llamada semiautonomía de las Fuerzas Armadas. El pacto incluye que los militares dejen completamente la injerencia en la política, la que había tenido su punto más alto durante la dictadura militar. Por otro lado, la élite civil permite algunos niveles de decisión autónoma, sobre todo a nivel de cada una de las ramas de la Fuerzas Armadas. Lo anterior incluye una cultura militar propia, incidencia en los ascensos y toma de decisiones con fuerte componente endogámico.

Este trabajo revisó la evolución de la presencia política de las Fuerzas Armadas. Si bien hasta la guerra del Pacífico fue prácticamente nula —a pesar de que varios presidentes habían sido previamente uniformados—, esta presencia creció hacia finales del siglo XIX, pero se acrecentó a partir de la implementación de la Constitución de 1932. Progresivamente fueron sumando influencia, pero sin llamar la atención de las autoridades hasta que fue muy tarde en 1973.

Tras la transición a la democracia, tres etapas han sido decisivas en la construcción de la actual situación. La primera fue la presencia del general Pinochet durante el primer período entre 1990 y su arresto en Londres. Durante este

tiempo las relaciones siguieron siendo tensionadas por los enclaves autoritarios y porque continuaron grados importantes de injerencia militar en la toma de decisiones, con mayores niveles de autonomía en los mandos operacionales. El Ministerio de Defensa en esa época no tenía todavía la capacidad de intervenir. Posteriormente, y después de 1998 entró un proceso de profundas transformaciones que se inician con la Mesa de Diálogo a finales del Gobierno del presidente Frei Ruiz Tagle y culminan con el *Nunca Más* del Ejército en 2004. Las reformas constitucionales de 2005 que terminan los últimos enclaves autoritarios militares y la discusión de una reforma al Ministerio de Defensa abren un nuevo período donde se profundiza el alejamiento de las Fuerzas Armadas del tema político. La culminación será la Ley N° 20.424 de 2010 que deja la planificación de la Defensa Nacional a los civiles y entrega el mando operativo estratégico a los militares a través del Estado Mayor Conjunto.

Será en 2010 donde se pondrá a prueba por primera vez la acción de los militares en estados de excepción constitucional durante el terremoto de Concepción. Este evento generaría un *path dependency* (PD) de retornos crecientes entre el mundo civil y el militar para colaborar en estas situaciones de estados excepcionales y emergencias. Esta colaboración se repitió varias veces durante la década pasada.

En este contexto se produjo la presencia militar en las cuatro crisis analizadas en este trabajo. La semiautonomía se vio amenazada hasta cierto punto durante la crisis por el estallido social de 2019. Sin embargo, las Fuerzas Armadas se mantuvieron fuera de la política y en el manejo de las calles tuvieron muchos menos incidentes y víctimas que la policía de Carabineros. Este prestigio volvió a crecer con el manejo de la pandemia. Hasta cierto punto, el manejo de la crisis migratoria y el conflicto en la Araucanía no merman el prestigio de las Fuerzas Armadas en la mayoría de la ciudadanía. En este sentido, la semiautonomía de los militares no se ve afectada puesto que se han mantenido fuera de cualquier juicio político. El gran problema se genera si las acciones en el territorio escalan el conflicto y la participación operativa aumenta en número e intensidad, lo que podría generar conflictos en dos ámbitos. Por un lado, que los instrumentos jurídicos no sean los suficientes para proteger a los efectivos envueltos en incidentes. Por otro lado, políticamente puede ser complicado la participación de los militares y que sean culpados por comunidades o grupos organizados. Sin embargo, este segundo escenario es menos conflictivo fuera de la región en conflicto.

Otro problema son los casos de corrupción en el Ejército, además de otras cuestiones, están tensando la relación entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno. Pese a que no hay sentencias y se espera que varios terminen absueltos, el problema político continúa. Sin embargo, no es este tema lo suficientemente

relevante para terminar con la semiautonomía, sin importar quién gobierne el país en los próximos años. En esto también la propuesta de una nueva Constitución tampoco innova en la materia, por lo que tampoco se esperan cambios. Más allá de todos los cambios sociales y políticos en Chile, parece que la situación en las relaciones civil-militares continuará en el mismo escenario.

Referencias bibliográficas

- Ahumada, M. J. Fava, A., Muñoz, A. y Faúndez, G. (2010). La confusión del gobierno, el enojo de Bachelet y el mea culpa que trajo los años. *Interactivo La Tercera*. <http://interactivo.latercera.com/27f/cuatro-voces-para-una-emergencia-la-desorientacion-del-gobierno-el-enojo-de-bachelet-y-el-mea-culpa-que-trajo-los-anos/>
- Aránguiz, O. E. (2021, 13 de enero). Las FFAA. apoyarán el control migratorio en la frontera norte de Chile. *Infodefensa*. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3126027/FFAA.-apoyaran-control-migratorio-frontera-norte-chile>
- Baeza, J. y Rojas, F. (2022). A democracy with a semi-autonomous armed force: The history of Chilean Civil-Military Relations (CMR) since 1990. En D. Kruijt y K. Koonings (Eds), *The Latin American Military and Politics in the 21st Century*. Routledge, Taylor and Francis Group.
- Barros, R. (2005). Pinochet y la Constitución de 1980. Editorial Sudamericana. Biblioteca Nacional del Congreso Nacional de Chile. (2018) *Historia de la Ley N° 20.424*. https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/4801/HLD_4801_d556986615363a7d4d5d495527a4588c.pdf
- Bruneau, T. y Matei, F. C. (2008). Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations. *Democratization*, 15(5), 909-929. <https://doi.org/10.1080/13510340802362505>
- CADEM. (2021, 4 de abril). 24 Horas | Un 56% cree que la llegada de migrantes a Chile es “mala” para el país. <https://cadem.cl/24-horas-un-56-cree-que-la-llegada-de-migrantes-a-chile-es-mala-para-el-pais/>
- Centro de Estudios Públicos –CEP (2021). *Encuesta Especial, Abril 2021*. <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2010-2021/1-encuesta-especial-cep-abril-2021>
- CNN Chile. (2019a, 21 de octubre). Piñera: “Estamos en guerra contra un enemigo poderoso”. https://www.cnnchile.com/pais/pinera-estamos-en-guerra-contra-un-enemigo-poderoso_20191021/
- CNN Chile. (2019b, 21 de octubre). General Iturriaga: “Soy un hombre feliz, no estoy en guerra con nadie”. https://www.cnnchile.com/pais/general-iturriaga-soy-un-hombre-feliz-no-estoy-en-guerra-con-nadie_20191021/
- CNN Chile. (2019c, 5 de diciembre). Encuesta revela que 51% cree que cambiar el sistema de pensiones es clave para salir de la crisis. https://pensiones_20191205/
- Collier, D. y Collier, R. (1991). *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton University Press.
- Collier, S. y Sater, W. (1998). *Historia de Chile 1808-1994*. Cambridge University Press.

- Cooperativa.cl. (2004, 2 de enero). General Cheyre afirmó que el Ejército comparte su llamado al “nunca más”. <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/general-cheyre-afirmo-que-el-ejercito-comparte-su-llamado-al-nunca-mas/2004-01-02/104427.html>
- Correa, S., Figueroa, C., Jocelyn-Holt, A., Rolle, C. y Vicuña, M. (2001). *Historia del Siglo XX chileno*. Editorial Sudamericana.
- Decreto N° 104. (2020). *Declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por Calamidad Pública en el Territorio de Chile*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143580>
- Decreto N° 270. (2021). *Declara Estado de Excepción Constitucional de Emergencia en las zonas que se indican*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1166383>
- Decreto Ley N° 1530 (1976). *Fija el texto definitivo de la Ley N° 13.196*. Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1098358&idVersion=2018-01-01&idParte=>
- El Mercurio. (2021, 21 de marzo). Los tensos episodios que han marcado la relación del Gobierno con las Fuerzas Armadas. <https://digital.elmercurio.com/2021/03/21/R/U63UD734#zoom=page-width>
- El Mostrador. (2021, 17 de octubre). CAM: Nuestras recuperaciones territoriales seguirán transformando la nefasta realidad impuesta por los forestales. <https://www.elmostrador.cl/noticias/2021/10/17/cam-nuestras-recuperaciones-territoriales-seguiran-transformando-la-nefasta-realidad-impuesta-por-los-forestales/>
- El Mostrador. (2010, 28 de febrero). Gobierno decreta estado de Catástrofe en el Maule y Bío Bío. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/02/28/gobierno-decreta-estado-de-catastrofe-en-el-maule-y-bio-bio/>
- Escudero, M. C. (2021). Making a Constituent Assembly Possible in Chile: The Shifting Costs of Opposing Change. *Bulletin of Latin American Research. Journal of the Society for Latin American Studies*. <https://doi.org/10.1111/bla.13290>
- Flisfisch, Á. y Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile. Un índice para el periodo 1990-2010*. PNUD.
- Garretón, M. A. (2003). *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*. University of North Carolina Press.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (Eds.). (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Jenne, N. (2020). Civilianizing the armed forces? Peacekeeping, a traditional mission for the military. *Defence Studies*, 20(2), 105-122. <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1726741>
- Kouyoumdjian, R. (2020). Los Estados de Excepción son excepcionales: ya es hora de que las FFAA. vuelvan a sus cuarteles. *Athena Lab*. <https://>

- athenalab.org/los-estados-de-excepcion-son-excepcionales-ya-es-hora-de-que-las-ff-aa-vuelvan-a-sus-cuarteles/
- Krasner, S. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.
- La Tercera. (2021, 27 de marzo). La relación a puertas cerradas entre La Moneda y las FF.AA. <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/la-relacion-a-puertas-cerradas-entre-la-moneda-y-las-FF.AA./UME6GT745RBXDEC3CKWRIKRSOA/>
- La Tercera. (2021, 5 de noviembre). PDI registra 50.351 ingresos clandestinos a Chile durante la pandemia. <https://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/pdi-registra-50351-ingresos-clandestinos-a-chile-durante-la-pandemia/UAOXGP6R4RGZPAZD4HV4YZSHCM/>
- La Tercera. (2022, 22 de mayo). Cadem: 77% valida que el Presidente Boric haya decretado estado de excepción en la Macrozona Sur. <https://www.latercera.com/politica/noticia/cadem-77-valida-que-el-presidente-boric-haya-decretado-estado-de-excepcion-en-la-macrozona-sur/IK2WIENMT RFUBNVX4EGNRVOG74/>
- Latinobarómetro. (2020). *Informe Chile 2020*. BID, INTAL y PNUD. https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_LATINOBAROMETRO_CHILE_1995_2020.pdf
- Ley N° 13.196. *Ley Reservada del Cobre*. Ministerio de Defensa Nacional de Chile.
- Ley N° 20.424. *Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010682&idParte=8862234>
- Ley N° 21.174. *Establece nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1136740&idParte=10056211&idVersion=2020-01-01>
- Ley N° 20.424. *Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010682&idParte=8862234>
- Paúl, F. (2021, 29 de setiembre). “Nos sentimos humillados, tratados como animales”: venezolanos afectados por la protesta que terminó con la quema de pertenencias de migrantes en Chile. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58732902>
- Ministerio de Defensa de Chile. (2017). *Libro de la Defensa Nacional*. <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>
- Perasso, V. (2010). El terremoto de Chile no pudo con la popularidad de Bachelet. *BBC*. https://www.bbc.com/mundo/economia/2010/03/100310_1001_chile_bachelet_gtg
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. Princeton University Press.
- Pion-Berlin, D. y Aecio, I. (2020). The Return of the Latin American Military. *Journal of Democracy*, 31(4), 151-165.

- Saavedra, J. y Marchenzi, V. (2019), Procesos de recuperación posdesastre en contexto biopolíticos neoliberales: los casos de Chile 2010 y Brasil 2011. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 66(24), 131-148. <https://doi.org/10.17141/iconos.66.2020.3987>
- Solar, C., Urbina, J. y Crowther, G. A. (2020). *Chilean Military Culture*. Florida International University.
- Valdivia, V. (2017). *Subversión, coerción y consenso. Creando el Chile del siglo XX (1918 - 1938)*. LOM.
- Valenzuela, A. (1989). *El quiebre de la democracia en Chile*. FLACSO.
- Vargas Morales, F. (2020, 6 de abril). Alza en apoyo a FFAA. y Orden en medio del covid-19: Expertos advierten necesidad de reformas para consolidar respaldo. Emol. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/04/06/982264/FFAA-Carabineros-Cadem.html>
- Weeks, G. (2003). *The Military and Politics in Post-Authoritarian Chile*. The University of Alabama Press.

Las relaciones político/civil-militares en Bolivia durante una coyuntura turbulenta (2020-2022)

Pablo Montenegro*

1. Introducción

El telón de fondo sobre el que vienen actuando todos los actores políticos relevantes en Bolivia desde fines de 2019 —incluyendo, claro, a las FF.AA. y a la Policía— está constituido por un drama en tres actos consecutivos y concatenados: el primero fue la masiva movilización ciudadana de octubre y noviembre de 2019 (motivada por las gravísimas denuncias de fraude electoral en las elecciones nacionales de ese año), la cual provocó una huelga policial a nivel nacional y la sugerencia de renuncia al presidente Evo Morales de parte del entonces Comandante en Jefe de las FF.AA., general Williams Kaliman. Esta cascada de eventos desembocó finalmente en la renuncia de Morales a la presidencia del Estado y de Álvaro García Linera a la vicepresidencia, y su fuga del país con rumbo a México.

El segundo acto está constituido por la asunción al poder de la senadora de oposición Jeanine Áñez —con fuerte apoyo militar y policial— y su caótico gobierno interino de once meses, al que le tocó lidiar con la primera ola de la pandemia del COVID-19. Áñez, que presidía un gobierno interino cuya misión política y constitucional era convocar a un nuevo proceso eleccionario en los plazos que establecía la Constitución (90 días), decidió, por el contrario, prolongar su mandato, para cuyo efecto organizó un nuevo bloque de poder de corte refundacional, revanchista y confesional, y, a pesar de haber descartado previamente esa posibilidad, presentó su postulación como candidata a la primera magistratura del Estado. Esas dos decisiones fueron los

* Egresó de la Carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz y es graduado de la Academia Diplomática de Brasil. También cursó un posgrado en Seguridad y Defensa en el Colegio Interamericano de Defensa y una maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Londres.

Desempeñó funciones diplomáticas en las embajadas de Bolivia en Tokio y Washington DC. Fue consultor en la Corporación Andina de Fomento (CAF) y en varias reparticiones del gobierno boliviano. También trabajó como asesor en instituciones dependientes de la Organización de Estados Americanos (OEA).

ID ORCID: 0000-0002-9300-7193

ingredientes de la receta que hizo fracasar la transición boliviana hacia una democracia plena⁶².

El tercer acto se inició con las elecciones de octubre de 2020 que dieron el triunfo a Luis Arce, candidato del Movimiento Al Socialismo (el partido de Evo Morales). Este último momento inauguró una nueva etapa —post Morales— en el “proceso de cambio” iniciado en enero de 2006 con el primer gobierno de Morales y García Linera.

Si bien el gobierno de Luis Arce mantiene en general los lineamientos definidos por Evo Morales en todas las áreas (incluyendo las relaciones con las Fuerzas Armadas), el mandatario es consciente de que no le toca realizar grandes cambios, sino más bien tratar de mantener la continuidad del “proceso de cambio” en un clima de crisis económica y aguda polarización política.

En este contexto, la presente investigación pretende responder a la siguiente pregunta: *¿Cuáles son los factores y tendencias que afectan las relaciones político/civil-militares en Bolivia desde la crisis global y regional generada por el COVID-19 en 2020?* A fin de responder dicho cuestionamiento, se tomarán en cuenta los siguientes ejes temáticos: a) la participación de los militares en la política boliviana; b) la designación de militares en funciones de orden interno; c) el llamamiento a las fuerzas militares para cumplir roles arbitrales; d) el debilitamiento del control civil de las Fuerzas Armadas; e) los problemas de corrupción en la institución castrense; f) el debilitamiento de la institucionalidad y de la profesionalización militar y g) el surgimiento de posiciones contrarias a las fuerzas militares.

Si bien se podría haber trabajado esta investigación de manera temática, se ha decidido, para fines de claridad expositiva y con el objetivo de facilitar la lectura, más bien elaborar un texto que fluya de manera cronológica, especialmente debido a la vertiginosa sucesión de eventos en el periodo investigado.

⁶² Se podría argumentar que el régimen instaurado en Bolivia en 2006 contiene elementos para calificar dentro de lo que el politólogo norteamericano Steven Levitsky denominó como “autoritarismo competitivo”, es decir, un sistema político en el cual se celebran elecciones periódicamente, pero donde no existe estado de derecho ni la oposición no tiene una oportunidad real de ganar debido a que la cancha (electoral) está inclinada irremediabilmente en favor del oficialismo. Sin embargo, cabe matizar que el MAS ha ganado todas las elecciones en que participó de manera indiscutible (con excepción de la de 2019), aunque esto no lo exime de haber usado a su favor los tribunales electorales y de justicia, así como el aparato del Estado, en todos los comicios en los que se encontraba en función de gobierno al momento de ir a las elecciones.

2. Antecedentes de la crisis de 2019

Los antecedentes de la crisis de 2019, que provocó la renuncia y fuga de Morales Ayma y García Linera, pueden rastrearse hasta febrero de 2016, fecha en la que el gobierno del Movimiento Al Socialismo convocó a un referéndum vinculante con el objetivo de obtener la habilitación de ambos para un cuarto mandato consecutivo, contrario a la letra y el espíritu de la Constitución Política del Estado.

Cabe subrayar que la nueva Constitución Política del Estado, aprobada en 2009, solo permite dos mandatos presidenciales consecutivos, pero una forzada y muy cuestionada interpretación constitucional habilitó a la dupla Morales-García Linera para postularse por tercera vez consecutiva en 2014. Dicha interpretación del Tribunal Constitucional Plurinacional argumentaba que al haberse “refundado” el país con la promulgación de la nueva Constitución y el nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia, el primer mandato de la dupla no debería tomarse en cuenta y que, por tanto, la contabilidad constitucional solo comenzaba a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución y del Estado Plurinacional de Bolivia.

Consecuentemente —y con casi 4 años de anticipación— el MAS decidió resolver el problema de la candidatura oficialista para las elecciones de 2019 aprovechando la alta votación que Morales y García Linera habían obtenido en las elecciones de 2014 (61,36 %). El camino escogido fue convocar a un referéndum vinculante el 21 de febrero de 2016, que el oficialismo estaba seguro de ganar⁶³.

Mientras tanto, la sensación de crispación ciudadana, sobre todo entre la clase media urbana, fue creciendo debido a la evidente vulneración del mandato de la recién estrenada Constitución Política del Estado. Ante la debilidad de los partidos políticos de oposición, una parte de la población urbana (especialmente jóvenes) comenzó a organizarse espontáneamente en colectivos y plataformas ciudadanas que, a pesar del número reducido de integrantes y de la fragilidad de sus estructuras organizativas, desempeñaron un rol fundamental en la visi-

⁶³ Sin embargo, el oficialismo no contó con un *wild card* de último minuto: Carlos Valverde, un conocido periodista del departamento de Santa Cruz —opositor al MAS— destacó públicamente, pocos días antes del referéndum, dos noticias escandalosas: que Evo Morales no solo había tenido un hijo con Gabriela Zapata, una antigua enamorada suya (aparentemente menor de edad al momento de concebir al niño), sino que ella había logrado asegurar millonarios contratos con el Estado a la CAMC Engineering Co., una empresa constructora china en la cual ella fungía como gerente comercial. Nunca se podrá saber cuánto esta noticia afectó el resultado del referéndum, sin embargo, sirvió al oficialismo para argumentar que el triunfo del “no” estuvo basado en una “conspiración mediática”.

bilización de los reclamos de la clase media urbana boliviana. Esta situación de malestar social y agitación callejera se fue incrementando desde el triunfo del “no” en el referéndum de febrero de 2016, hasta su clímax en las semanas posteriores a las elecciones de 2019.

El resultado de aquella consulta fue totalmente inesperado para el oficialismo, más aún si se considera el abrumador porcentaje de votos que Morales había obtenido en las elecciones de 2014. El 21 de febrero de 2016 el “no” venció por una diferencia de 3,6% de los votos (51,3% vs. 48,7%), siendo esta la primera victoria real de la oposición después de diez años de gobiernos del Movimiento Al Socialismo. Este evento marcó el principio del fin de la hegemonía política del MAS en el país.

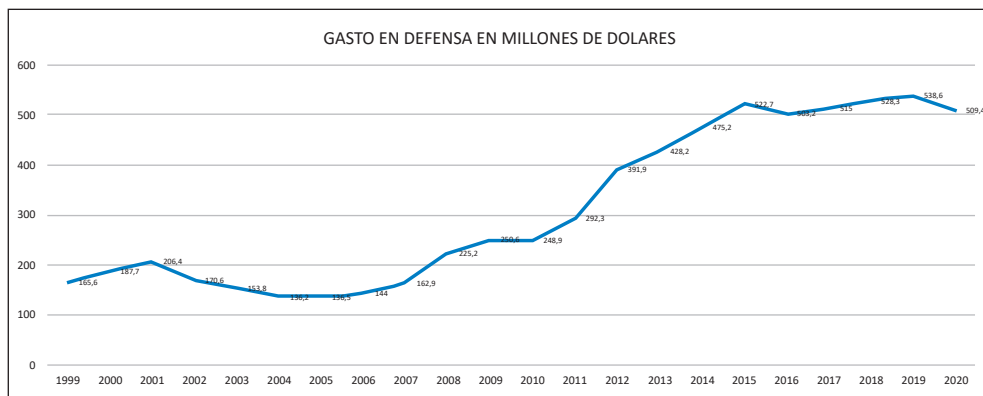
Asimismo, esta victoria empoderó a la ciudadanía opositora contra el proyecto continuista de Evo Morales, y, a partir de esa inusitada victoria política, redobló su activismo callejero. Por primera vez desde que el MAS ganó las elecciones de 2005, las banderas de la democracia estaban en la acera de la oposición.

En el contexto de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado y del nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia en 2009, las Fuerzas Armadas bolivianas pasaron a jugar un rol fundamental en el nuevo gobierno del MAS, constituyéndose en un pilar central de la estabilidad del nuevo gobierno.

Así, y aunque las atribuciones de las FF.AA. no sufrieron ningún cambio con la nueva Constitución promulgada el 2009 por el gobierno del MAS, los sucesivos mandatos de este partido les otorgaron incrementos presupuestarios, ampliación de funciones (no siempre vinculadas a sus funciones específicas) y presencia en la escena pública nacional, todo ello a cambio de su apoyo institucional al “proceso de cambio”.

El entonces presidente Evo Morales, fiel a su estilo personal, tuvo la intuición para establecer una intensa relación directa entre él y el alto mando militar, con el que se reunía una vez por semana para analizar planes y proyectos para las FF.AA., además de asistir a cuanto acto militar hubiera, en cualquier parte del país. Estas actuaciones marcaron una diferencia fundamental en la relación que habían mantenido con las Fuerzas Armadas los presidentes de la era neoliberal (1985 – 2005).

Gráfico N° 1



Fuente: Datosmacro.com. Elaboración propia

Como puede apreciarse en el Gráfico 1, el presupuesto de defensa entre 1999 y 2020 tuvo un crecimiento constante y acelerado durante los primeros catorce años de gobiernos masistas. Entre el primer y el último año de mandato de Evo Morales (2006-2019), el incremento del presupuesto ascendió de 144 millones de dólares a 538,6 millones, es decir un 373%.

El promedio del gasto militar de los últimos siete años de gobiernos neoliberales (1999–2005) fue de 164 millones de dólares anuales. Por su parte, el promedio de gasto militar de los últimos siete años de gobierno de Evo Morales (2013–2019) fue de 501 millones de dólares anuales, es decir un aumento del orden del 305%.

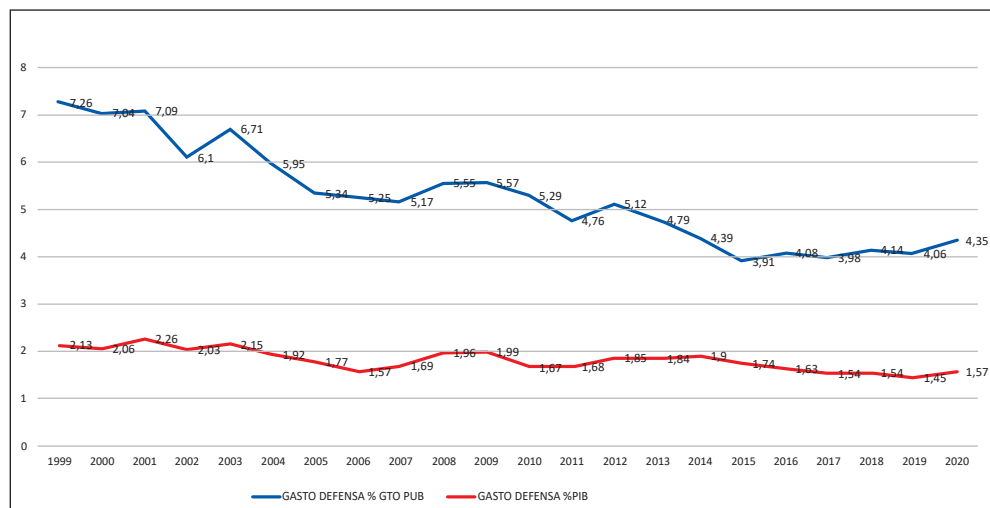
El promedio anual del gasto militar durante los 14 años de mandato de Morales (2006–2019) fue de 373 millones de dólares. Comparado con el promedio de los últimos siete años de gobiernos neoliberales (164 millones de dólares anuales), el incremento fue de 227%⁶⁴.

Al respecto, el analista Jorge Battaglini (2015) ha calculado que el monto total de compras militares durante los primeros nueve años de gobierno del MAS (2006 – 2015) fue de 460 millones de dólares, es decir un promedio de 51,1 millones de dólares anuales. Este monto podrá no parecer muy abultado si se lo compara con otros países de la región, sin embargo, representa la cifra más alta para Bolivia en los últimos 30 años (especialmente en comparación con el periodo neoliberal, ciclo en el cual las compras de equipo militar se redu-

⁶⁴ Una partida presupuestaria que no se contabiliza como parte del gasto militar es la de los proyectos para el sector defensa que son financiados por la poderosa Unidad de Proyectos Especiales (UPRE), dependiente del Ministerio de la Presidencia de Bolivia.

ieron a la adquisición de un lote de fusiles Galil, en 1999, durante el segundo gobierno de Hugo Banzer).

Gráfico N° 2
Gasto en Defensa en relación al PBI y al gasto público



Fuente: Datosmacro.com. Elaboración propia

En el Gráfico 2 se observa que, a pesar de que el presupuesto militar boliviano aumentó significativamente durante los gobiernos del MAS, no presentó variaciones significativas con respecto al de la era neoliberal en cuanto se refiere a su relación con el PIB. Tanto es así, que durante los 14 años de gobierno del MAS, el promedio del gasto de defensa fue del 1,71% del PIB, mientras que el promedio de los últimos siete años del periodo neoliberal representaba el 2,04% del PIB (es decir 0,33% más alto que el promedio de los sucesivos periodos del MAS). En lo que respecta a la relación del gasto en defensa con respecto al gasto público, la tendencia es descendente. Si en 1999 el porcentaje del gasto militar con respecto al total del gasto público fue de 7,26%, en 2019 este había bajado al 4,06%.

Estas estadísticas, aparentemente contradictorias (aumento del gasto en defensa vs. descenso del porcentaje del gasto militar con respecto al PIB y al gasto público), se explican por el alto crecimiento del PIB boliviano durante los gobiernos de Evo Morales, debido al espectacular aumento de precio de algunos de los *commodities* que exporta Bolivia, particularmente gas natural y minerales.

Bajo esa perspectiva y gracias a la fuerte sensación de bonanza que se vivió durante los años de gobierno del MAS, no hubo reclamos ni protestas por el aumento presupuestario al sector militar, como previsiblemente hubiera sucedido

en épocas de menores ingresos para el Estado. Asimismo, y a pesar de la expansión de misiones de las FF.AA. durante el tiempo de Evo en el poder, el MAS se cuidó de no hacer ningún tipo de adquisición militar que pudiera considerarse excesiva o estrafalaria.

CUADRO N° 1
Expansión de misiones en las fuerzas armadas sudamericanas
2002-2013

	1. Enfrentamiento con potencia extra regional/empleo global de las FF.AA./ participación en operaciones de paz	2. Mantenimiento del orden interno/ lucha contra el crimen organizado	3. Dirección o integración de ministerios y otras agencias públicas.	4. Administración de empresas estatales no vinculadas con el área de defensa	5. Administración de empresa estatales en el área de defensa	6. Implementación de planes sociales	7. Apoyo a la comunidad/ construcción infraestructura	Total misiones/ Grado expansión
Argentina	✓						✓	2. Bajo
Brasil	✓	✓					✓	3. Medio
Chile	✓		✓		✓		✓	4. Medio
Bolivia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7. Alto
Ecuador	✓	✓	✓	✓	✓		✓	6. Alto
Venezuela	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7. Alto

Fuente: Battaglino, 2015, p. 8.

En el Cuadro 1 se observa que, entre los seis países analizados, Bolivia y Venezuela experimentaron la expansión más importante de misiones, estando presentes en los siete tipos de misiones clasificadas. Sigue Ecuador, con seis tipos de misiones, lo cual configura, según el autor, un tipo de involucramiento “alto” promovido para las FF.AA. por los gobiernos de la nueva izquierda regional.

Así, en relación con la seguridad interna, las Fuerzas Armadas continuaron proveyendo apoyo logístico a las unidades especializadas de la Policía encargadas de la lucha contra el narcotráfico. También se les otorgó a los militares la función operativa de la lucha contra el contrabando, que estaba en manos de la Policía. Asimismo, las FF.AA. pasaron a administrar la seguridad presidencial, que tradicionalmente estuvo también a cargo de la institución policial (lo cual conlleva en Bolivia un importante simbolismo y prestigio).

En materia social, los militares fueron puestos a cargo del pago de la denominada Renta Dignidad, un bono para los ciudadanos mayores de 60 años, así como del bono Juancito Pinto dirigido a estudiantes de escuelas fiscales del país. En el rubro empresarial, las empresas militares recibieron importantes incrementos presupuestarios⁶⁵, se revitalizaron varias corporaciones militares que habían languidecido durante la era neoliberal y se crearon otras, como la Empresa de Construcciones del Ejército (ECE), que quebró en 2015, a pocos años de ser creada, en medio de denuncias de corrupción y malos manejos.

Asimismo, la Fuerza Aérea Boliviana, a través de Transportes Aéreos Bolivianos (TAB) mantuvo su participación en el comercio internacional de importación y exportación de bienes. De igual manera, la Armada Boliviana hizo lo propio con el transporte de combustible por los ríos amazónicos, al mismo que tiempo que brinda asistencia médica y dental a las poblaciones ribereñas por medio de barcos-hospital.

En lo concerniente a la participación de las FF.AA. en operaciones de paz, varios contingentes militares bolivianos fueron parte de los Cascos Azules en Haití y en la República Democrática del Congo. Esta participación se suspendió el momento en que las Naciones Unidas pusieron fin a la misión en Haití (MINUSTAH) en 2017 y en el Congo (MONUC) en 2009, cuando el contingente boliviano fue replegado.

Si bien a diferencia de lo que ocurre en Venezuela, en Bolivia no hay una participación extendida de militares en el órgano ejecutivo, varios excomandantes afines al gobierno desempeñaron altos cargos en esas esferas, particularmente como embajadores de Bolivia en el exterior del país⁶⁶.

Finalmente, en el ámbito institucional, en 2016 el gobierno de Evo Morales creó la Escuela Antimperialista de los Pueblos “Juan José Torres”, en la localidad de Warnes (Santa Cruz), en memoria de un expresidente militar de orientación izquierdista que gobernó Bolivia entre 1970 y 1971. El objetivo era impartir materias tales como Teoría del Imperialismo y Geopolítica del Imperialismo a tenientes de las Fuerzas Armadas como requisito para ascender al grado de capitán⁶⁷.

⁶⁵ “El conglomerado industrial de las Fuerzas Armadas, que no está orientado a la fabricación de armamentos sino a bienes agrícolas, químicos o hídricos, recibió aumentos de partidas para su funcionamiento” (Diamint, 2018, p. 29).

⁶⁶ La otra cara de la medalla de la participación de exjefes militares afines al mismo en altos puestos de la administración pública es que “los oficiales que no comparten la política del presidente Morales han sufrido segregaciones, encierros y bajas” (Diamint, 2018, p. 29).

⁶⁷ “El primer mandatario [Evo Morales] sostuvo que la condición “apolítica” [de las FF.AA.] es importada de Estados Unidos, que la utilizó para su propio beneficio” (Agen-

Para tener una idea de la visión que tenía el MAS para las Fuerzas Armadas, el 23 de julio de 2013, el entonces presidente Morales propuso una nueva doctrina para las FF.AA. de los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA) expresada en 10 pilares que, aunque son de tipo retórico y propagandístico, vale la pena enumerar:

- 1) Fuerzas armadas integradas en un gran bloque estratégico que contribuyan con la paz regional, hemisférica y mundial.
- 2) Las FF.AA. del ALBA deben defender la soberanía regional de cualquier intervención imperial y asumir que una agresión contra uno de nuestros pueblos significa una agresión a todo el bloque.
- 3) Construir desde la escuela una doctrina con identidad estratégica común, basada en la unidad, solidaridad y complementariedad.
- 4) Resolver las diferencias mediante el diálogo, respeto y concertación pacífica y democrática con la participación de los pueblos.
- 5) Fortalecer la diplomacia de los pueblos y el rechazo a las bases militares externas.
- 6) La nueva doctrina debe estar basada en la lucha política e ideológica contra el capitalismo, el imperialismo y el colonialismo.
- 7) Defender la Madre Tierra.
- 8) Las FF.AA. deben proteger y preservar los recursos naturales como fuente de riqueza y distribución justa para el pueblo.
- 9) Defender la soberanía de la Patria Grande.
- 10) Unidad indisoluble entre FF.AA. y el pueblo (Rocabado Sánchez, 2018).

En este contexto, y fruto de la especial relación del MAS con las Fuerzas Armadas y del contexto político refundacional que instauró este partido, se dio el ambiente propicio para introducir reformas en la institución armada, que no solo fueron de forma (modificaciones en las insignias, en las banderas de guerra y en los lemas⁶⁸), sino también de fondo: cambios en la doctrina militar y en el rol institucional de las FF.AA.⁶⁹

cia de Noticia Fides, 31 de mayo de 2015; Los Tiempos, 1 de junio de 2015).

⁶⁸ Por ejemplo, se incluyó el lema castrista “¡Patria o muerte, venceremos!” en todos los eventos militares. También hubo cambios en algunas de las banderas institucionales de las FF.AA. (especialmente del Ejército), con la inclusión de la wiphala, una bandera multicolor a cuadros estrechamente ligada a los pueblos indígenas de tierras altas de Bolivia y de otros países andinos.

⁶⁹ En este contexto, y en el marco del seminario de Readecuación de la Doctrina del Ejército, en diciembre de 2010, el entonces comandante de esta fuerza señaló: “La Doctrina de Patriotas está basada en el arte militar [...], tomando en cuenta el desarrollo integral, la seguridad y defensa de las microrregiones con el objeto de dar protección a los recursos estratégicos, con el apoyo de las organizaciones sociales y sistemas políti-

Sin embargo, para consolidar su control sobre las FF.AA., el MAS tuvo que tomar algunas decisiones drásticas. Una de las primeras medidas que implantó, poco después de asumir el gobierno en 2006, fue pasar a retiro anticipado a 28 generales, de tres diferentes promociones, a fin de contar con un mando militar “no contaminado” por relaciones con los partidos neoliberales ni con la embajada de los Estados Unidos en Bolivia, por lo tanto, más leal a su gobierno. Asimismo, cortó de raíz el vínculo tradicionalmente estrecho entre las FF.AA. bolivianas con los Estados Unidos, acción cuyo resultado fue la cancelación de la cuantiosa ayuda militar norteamericana al país y el fin de la participación de oficiales militares bolivianos en cualquier tipo de cursos en los EE.UU. La ayuda militar norteamericana fue sustituida —en parte— por la cooperación militar china, rusa, cubana y venezolana.

Los planes del MAS para posicionar a las Fuerzas Armadas en el centro del escenario político boliviano quedaron evidenciados durante una de las primeras medidas de alto impacto político que impulsó este partido: la tercera nacionalización de los hidrocarburos en la historia de Bolivia, llevada a cabo en mayo de 2006, cuatro meses después de haber tomado el poder. Esta medida permitió a Evo Morales inscribirse él mismo —junto a las Fuerzas Armadas— en la historia de las nacionalizaciones de empresas transnacionales por los gobiernos de izquierda⁷⁰.

Si bien la nacionalización de los hidrocarburos que Morales llevó adelante pudo haberse consumado con la firma de una ley o de un decreto supremo, el gobierno del Movimiento al Socialismo, bien sintonizado con las fibras más íntimas de las clases populares bolivianas, optó por montar un gran espectáculo mediático, de tal manera que Evo Morales y las Fuerzas Armadas acabaron siendo los grandes protagonistas de esta nueva nacionalización⁷¹. La foto de Morales junto

cos comunitarios existentes en cada teatro de operaciones, ya sea nacional, municipal o local” (Rocabado Sánchez, 2018).

⁷⁰ No es una casualidad que las dos nacionalizaciones previas fueran realizadas por gobiernos militares de izquierda. En 1937, el gobierno militar de David Toro nacionalizó la Standard Oil y en 1969 el gobierno militar de Alfredo Ovando Candia nacionalizó la Gulf Oil. De esta manera, el MAS logró inscribir a las Fuerzas Armadas contemporáneas en la poderosa tradición del “socialismo militar” boliviano, sacándolas del estado casi vegetativo en que languidecieron durante las dos décadas que duró la era neoliberal en Bolivia (1985–2005), época en que su rol principal fue más bien de carácter represivo. Demás está decir que las tres nacionalizaciones ocupan un sitio de privilegio en el calendario histórico de la izquierda local y del nacionalismo militar boliviano.

⁷¹ Este evento político-mediático presagió ya el rol crucial que jugarían las FF.AA. en los sucesivos gobiernos de Evo Morales. Demás está mencionar el enorme apoyo popular que suscitó la nacionalización de los hidrocarburos, dada la gran sensibilidad de las

a soldados del Ejército tomando el control físico de los campos gasíferos del sur del país dio la vuelta al mundo⁷².

Otra de las políticas que instauró el Movimiento al Socialismo en las tres ramas de las FF.AA. y en la Policía Boliviana fue el Programa de Igualdad de Oportunidades (PIO), como parte del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades aprobado mediante Decreto Supremo N° 29850 en diciembre de 2008. Este programa se encargó de incrementar la proporción de alumnos y cadetes de origen indígena en los institutos de formación castrense y policial por medio de cupos administrados por los sindicatos afines al gobierno⁷³.

Desde el inicio del PIO, se calcula que se han graduado al menos seis promociones de diversos centros de formación castrense con un importante porcentaje de oficiales de origen indígena y campesino. La primera promoción se graduó en 2013, a la fecha son tenientes a punto de ascender a capitanes, circunstancia que ha encendido las alarmas entre la elite boliviana, así como en la oposición al Movimiento Al Socialismo⁷⁴.

No obstante las prerrogativas que las Fuerzas Armadas recibieron del gobierno, estas no estuvieron exentas de casos de corrupción, como el fracaso de la Empresa de Construcciones del Ejército (ECE). A su vez, el Comando de Ingeniería del Ejército se vio envuelto en la compra fraudulenta de cemento asfáltico por un valor aproximado de 10 millones de dólares y la Armada hizo una fallida compra de barcasas chinas por valor de 29 millones de dólares, que nunca llegaron al país. Asimismo, el almirante F. Ballesteros y otros oficiales fueron acusados de delitos de incumplimiento de deberes, peculado y enriquecimiento ilícito (Rocabado Sánchez, 2018).

clases populares bolivianas en torno a lo que la izquierda denominó el *saqueo* de los recursos naturales de Bolivia, desde la época colonial

⁷² Hacia finales de 2006, ninguna de las 17 empresas extranjeras que operaba en el país antes del gobierno de E. Morales se había marchado. Esto ha llevado a que varios analistas de oposición argumentaran que como no hubo ninguna expropiación o confiscación, no hubo en realidad una nacionalización, solo cambios forzosos en los términos de los contratos de operación con las transnacionales.

⁷³ Para entender más a fondo las raíces de los problemas de racismo en las FF.AA. de Bolivia véase: Aguilar Elías, 2021.

⁷⁴ En 2013 se suspendió el Programa de Igualdad de Oportunidades (PIO) en las Fuerzas Armadas, debido a las denuncias de venta de cupos por parte de dirigentes sindicales que acabaron favoreciendo a jóvenes que en varios casos no eran campesinos ni indígenas. El gobierno aseguró que este programa va a ser retomado en el futuro (Paredes, 10 de octubre de 2021).

También en la Fuerza Aérea Boliviana (FAB) hubo denuncias de corrupción. Además del caso referido a unos antiguos aviones de entrenamiento —dados de baja— que habría generado un daño económico al Estado de aproximadamente 700.000 dólares, un matutino paceño contabilizó al menos quince posibles casos de corrupción en esta fuerza que involucraban a 8 excomandantes, relativos a la compra con sobreprecio de equipo para pilotos, desvío de dinero proveniente de la venta de terrenos, cobros por ingreso de postulantes al Colegio Militar de Aviación, compra irregular de seis helicópteros chinos H425, compra de repuestos para un avión de transporte BAE 146-200, etc. En varios de los casos denunciados, los implicados no solo no fueron llevados ante la justicia, sino que fueron premiados con altos cargos en el Órgano Ejecutivo o con cargos diplomáticos (Callisaya, 2 de junio de 2022).

3. Octubre de 2019. Elecciones, fraude y crisis política

Como se mencionó al principio de este capítulo, las masivas protestas que siguieron a las denuncias de fraude electoral de 2019 provocaron la renuncia no solo del entonces presidente Evo Morales, de su vicepresidente Álvaro García Linera y de casi toda la plana mayor del entonces gobernante Movimiento Al Socialismo, sino de toda la línea sucesoria que prevé la Constitución (presidentes de la Cámara de Senadores y de Diputados). Como fue observado por varios analistas políticos, se trató de una estrategia política para crear un vacío de poder y un caos generalizado que dificultara una transición ordenada, de tal forma que se posibilitara el retorno de Evo Morales a la presidencia como un salvador, presumiblemente con la ayuda de las Fuerzas Armadas.

La movilización ciudadana de octubre y noviembre de 2019 causó una mal calculada reacción del oficialismo, que en una primera instancia ofreció una segunda vuelta electoral con un nuevo tribunal electoral y, finalmente, nuevas elecciones. La ciudadanía movilizada en las calles se había empoderado y radicalizado a tal punto, que rechazó abiertamente ambas propuestas y se cerró a cualquier otra alternativa que no fuese la renuncia de Evo Morales a la presidencia y una nueva convocatoria a elecciones, sin él como candidato, en cumplimiento de la Constitución⁷⁵.

⁷⁵ “A raíz de las revelaciones de los jefes militares apresados a mediados de 2021 bajo la acusación de haber participado en el supuesto golpe de Estado, ahora se conoce que la sugerencia fue concertada entre el comandante Kaliman y el presidente Morales; no se sabe aún si como ofrecimiento de una coartada y/o preanuncio de un autogolpe. De hecho, cuando Morales anunció una hora después su renuncia, no se refirió a la sugerencia hecha por las FF.AA. o la Policía, pero sí a la de la Iglesia y los ‘movimientos sociales’ que le pedían retirarse para pacificar el país, aunque ya entonces denunció la consumación de un golpe ‘cívico-policial’” (Quiroga, 2021, p. 206).

Si bien es cierto que la principal razón que motivó el paro nacional de 21 días en octubre y noviembre de 2019 fue el descubrimiento de graves indicios de fraude electoral cometido por el Movimiento Al Socialismo para facilitar el triunfo de Evo Morales en la primera vuelta, el ambiente político ya estaba caldeado desde 2016 por las repetidas transgresiones a la Constitución perpetradas por Morales, García Linera y la cúpula del MAS, aunque, desde una mirada retrospectiva, el descontento se fue incrementando lentamente entre la ciudadanía opositora desde la atropellada aprobación —en un cuartel militar de la ciudad de Sucre— de la nueva Constitución en 2009 y la “maniobra envolvente” para habilitar inconstitucionalmente (por tercera vez consecutiva) a Morales y García Linera para las elecciones de 2014.

Otro factor que encendió las alarmas entre la ciudadanía movilizada y que confirmó las sospechas de un fraude electoral fue la instrucción emanada de María Eugenia Choque, entonces presidenta del Tribunal Supremo Electoral, de detener el conteo rápido, el 20 de octubre de 2019, día de las elecciones. En momentos previos al paro del conteo, la tendencia indicaba que habría una segunda vuelta. Veinticuatro horas después, cuando el sistema fue encendido nuevamente, la tendencia señalaba que la dupla oficialista obtendría un apretadísimo triunfo en primera vuelta, es decir, con un margen apenas suficiente para evitar una segunda vuelta electoral, donde los candidatos oficialistas tenían una alta probabilidad de perder la elección.

Por otra parte, el lapidario informe preliminar de la Organización de Estados Americanos (OEA), emitido el 10 de noviembre de 2019 (dos días antes de lo previsto⁷⁶) denunciando “graves irregularidades” en las elecciones de octubre de 2019, fue una pieza clave para el desencadenamiento de los hechos.⁷⁷

Las elecciones de 2019 (posteriormente anuladas por una ley aprobada por el congreso boliviano, donde el MAS tenía mayoría absoluta) acabaron favoreciendo a la dupla Evo Morales y García Linera por 47,08% vs. 36,51% para el historiador Carlos Mesa, de la alianza Comunidad Ciudadana (CC). El MAS había logrado, casi milagrosamente, el mínimo requerido para satisfacer el precepto constitucional de que el candidato mejor posicionado debe tener 10% más de votos que el segundo postulante mejor ubicado para ganar la elección en prime-

Por este motivo es que —presumiblemente— el entonces Ministro de Defensa de Evo Morales, Javier Zavaleta, fue el último en renunciar, ya que tenía que haber una autoridad del Poder Ejecutivo que continuara dando órdenes a los militares.

⁷⁶ El hecho de que el informe de la OEA fuera divulgado dos días antes de lo previsto sirvió de argumento a los funcionarios e intelectuales afines al MAS para sostener que la Secretaría General de la OEA había estado involucrada en el supuesto golpe de Estado.

⁷⁷ La misión de observadores electorales de la OEA inclusive descubrió la presencia un servidor no autorizado con capacidad de alterar el conteo electoral.

ra vuelta, siempre y cuando el candidato preferido no hubiese logrado obtener el 50% más uno de los votos⁷⁸.

El contenido del informe preliminar de la Organización de Estados Americanos fue reiterado y ampliado posteriormente en su informe final, donde sostenía que se había detectado doce “acciones deliberadas que buscaron manipular el resultado de la elección mediante acciones dolosas” y trece “irregularidades graves que [...] causaron serias vulneraciones a la integridad del proceso electoral” (Quiroga, 2021).

Asimismo, por lo menos otros cuatro informes independientes ratificaron las observaciones del informe de la OEA (2019), incluyendo el de la misión de observadores electorales de la Unión Europea (Misión de Expertos Electorales, 2019).

Sin embargo, también se difundieron informes de profesores universitarios y de organizaciones no gubernamentales afines a la nueva izquierda latinoamericana que cuestionaron algunos de los resultados del informe de la OEA⁷⁹ alegando que era estadísticamente factible que se hubiera dado un cambio repentino de tendencia en las últimas horas del escrutinio, por lo que esta variación no representaba una “prueba” de fraude electoral.

Como se mencionó anteriormente, la sensación de furia colectiva tenía su origen en la desobediencia al mandato de la Constitución Política del Estado de Bolivia, que indica claramente que cualquier candidato a la presidencia solo puede aspirar a gobernar durante dos gestiones consecutivas, mientras la dupla Morales – García Linera buscaba una cuarta reelección consecutiva gracias a una

⁷⁸ La clave de la campaña electoral de la alianza centrista Comunidad Ciudadana (CC) en las elecciones de 2019 fue llegar al voto de los indecisos y al “voto blando” del MAS, apelando a la arraigada tradición boliviana de oponerse a la perpetuación en los cargos públicos, especialmente en la presidencia del Estado. Otro de los recursos que usó la oposición fue atizar el rechazo al percibido autoritarismo de Evo Morales y su gobierno, y a la violación de la letra y el espíritu de la Constitución. Toda la oposición boliviana, en mayor o menor medida, se refirió durante la campaña electoral a la posible “venezuelización” de Bolivia en caso de que Evo Morales volviera a ganar las elecciones, dados los fuertes lazos políticos e ideológicos entre ambos procesos políticos que se remontan al primer gobierno de Evo Morales, cuando se llegó a crear una fuerza binacional de militares bolivianos y venezolanos para realizar obras de ingeniería en el oriente del país. Esta fuerza binacional estuvo vigente entre 2007 y 2016.

⁷⁹ Uno de los informes más relevantes que cuestionan los hallazgos de la misión de observación electoral de la OEA es el de la ONG norteamericana CEPR (*Center for Economic and Policy Research*). También está el informe de la CELAG (*Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica*).

muy cuestionada interpretación constitucional que le había permitido acceder a un tercer mandato y a una criticada decisión del Tribunal Supremo Electoral que los habilitó en 2019.

Así, la cuarta postulación de la dupla Morales – García Linera fue interpretada por las clases medias urbanas bolivianas como el inicio de una dictadura disfrazada con ropajes democráticos o una “venezuelización” del régimen izquierdista inaugurado en 2006 con la primera presidencia de Morales.

Consecuentemente, después de que María Eugenia Choque, entonces presidenta del Tribunal Supremo Electoral, ordenara detener el conteo rápido de votos el mismo día de los comicios y de la declaratoria unilateral de triunfo de Evo Morales, se desencadenaron una serie de movilizaciones espontáneas protagonizadas por la clase media urbana prácticamente en todas las capitales departamentales de Bolivia.

Los hechos tomaban cuerpo ante la paralización progresiva del oficialismo, cuya dirigencia, por un lado, ordenaba a la Policía que desbloqueara calles y avenidas a lo largo y ancho del país, y, por otro lado, instruía la movilización de grupos de choque vinculados a los sindicatos afines al gobierno, dando paso a diversos y confusos episodios de confrontación violenta entre los grupos de civiles que apoyaban al gobierno y los que protestaban contra el fraude electoral.

Si bien la mayoría de la ciudadanía movilizada estaba conformada por ciudadanos de clase media, también se organizaron, espontáneamente, algunos grupos de choque entre la ciudadanía urbana para enfrentar a los grupos violentos del oficialismo⁸⁰.

En esta coyuntura, y mientras los militares asistían a este drama nacional desde sus cuarteles, a la Policía le tocó jugar un papel ambiguo y muy complicado, puesto que, si bien era su obligación formal defender al gobierno, muchos de sus miembros resentían el maltrato al cual los había sometido el MAS, por lo que, íntimamente, apoyaban las protestas contra el oficialismo. Así que, más que ejercer la defensa del gobierno, muchos policías asumieron en las calles un rol de árbitros armados limitándose a separar a los bandos en pugna, aunque no

⁸⁰ Los grupos más emblemáticos de parte de los manifestantes fueron la Unión Juvenil Cruceñista (dependiente del poderoso Comité Cívico Pro Santa Cruz) y la Resistencia Juvenil Cochala, en la ciudad de Cochabamba, cuyos líderes fueron arrestados por el actual gobierno del MAS y enfrentan juicios por “destrucción de bienes públicos” y muy posiblemente deban purgar penas de cárcel.

El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), que investigó los hechos de violencia durante la crisis política de 2019, sugirió desarticular este tipo de grupos “parapoliciales”.

fueron pocos los policías que, trascendiendo este rol, acabaron defendiendo a los manifestantes opositores al gobierno de los ataques de los grupos de choque afines al oficialismo.

Durante tres semanas, las movilizaciones continuaron en todas las capitales departamentales del país, aunque con mayor intensidad en Santa Cruz de la Sierra, capital del departamento que se precia de ser el “motor económico de Bolivia”.

Sin embargo, el evento que finalmente quebró el precario equilibrio estratégico en contra del gobierno de Evo Morales fue una huelga de la Policía Boliviana, que se negó a seguir reprimiendo a la ciudadanía movilizada. Aunque la Policía no tomó las armas en contra del gobierno, su estrategia de resistencia pasiva acabó por precipitar el derrumbe del gobierno de E. Morales (Reyes Rodas, 2021, p. 201).

Pocos días después de que la Policía se amotinara, el comandante en jefe de las FFAA. general Williams Kaliman sugirió públicamente al entonces Presidente que, en aras de la paz social, renunciara a su cargo. Este último evento constituyó el golpe de gracia tanto al mandato presidencial de Evo Morales como a su cuarta postulación a la presidencia del Estado. Pocas horas después del anuncio televisado del general Kaliman, Evo Morales renunciaba a la primera magistratura del Estado.

El hecho de que hubiera sido la Policía Boliviana la que encabezara, entre las instituciones encargadas de la seguridad en Bolivia, el proceso de insubordinación contra el gobierno de Morales no fue una casualidad: las sucesivas gestiones durante 14 años que el Movimiento Al Socialismo había gobernado dieron una clara preponderancia a las Fuerzas Armadas con el objetivo de convertirlas en uno de los pilares de la estabilidad de sus tres gobiernos sucesivos, en tanto que la Policía Boliviana fue sistemáticamente relegada del proceso de desarrollo institucional y posicionamiento político del que se benefició la institución castrense.

Esas desigualdades en el trato a ambas instituciones no solamente se reflejaron en aspectos presupuestarios y en la adquisición de equipos, sino también en las políticas de modernización institucional, en temas salariales y simbólicos, y en la presencia institucional en la escena pública boliviana.

Tres de las pérdidas que más lastimaron la sensibilidad de la Policía fueron la transferencia del Servicio de Identificación Nacional a una entidad civil descentralizada, la entrega de la parte operativa de la lucha contra el contrabando a las FFAA. y la transferencia de la seguridad presidencial a efectivos militares.

De esta manera se desarrolló el último capítulo de la sorda rivalidad institucional entre las FF.AA. y la Policía, que viene librándose desde la Revolución Nacional de 1952, cuando efectivos policiales se unieron a obreros, mineros, activistas políticos y sectores populares de La Paz y derrotaron militarmente al “ejército de la oligarquía” en las calles, inaugurando así un ciclo de 12 años de gobiernos nacional-populares. Las Fuerzas Armadas bolivianas nunca olvidaron esta derrota humillante a manos de la Policía. A partir de entonces, cada nuevo gobierno —militar o civil— que gobernó Bolivia protagonizó un nuevo episodio en esta pugna sin fin entre ambas instituciones armadas.

Si la Policía Boliviana fue la institución de seguridad privilegiada durante las dos décadas de vigencia del modelo neoliberal en Bolivia (1985–2005) en relación con unas fuerzas militares que no acababan de encontrar su espacio y su razón de ser en medio de las recomendaciones del Consenso de Washington, durante los 14 años de vigencia del gobierno del MAS, las FF.AA. pasaron a ser la institución elegida por el poder político de turno como uno de los pilares de la estabilidad política del “proceso de cambio”.

No obstante que el entonces comandante en jefe de las Fuerzas Armadas general Williams Kaliman era un acérrimo militante de la “revolución democrática y cultural” (como también se llamó el proceso instalado por E. Morales en 2006), su Estado Mayor finalmente lo obligó a sugerirle a Evo Morales que renunciara a la Presidencia, amenazándolo incluso con arrestarlo si no sacaba las tropas militares a las calles para detener los enfrentamientos entre civiles. Cabe mencionar que la figura de la “sugerencia” por parte del Comandante en Jefe de las FF.AA. está contemplada en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Quiroga, 2021), aunque este hecho resultó crucial para que muchos analistas en Bolivia y en el exterior califiquen a los eventos de octubre y noviembre de 2019 como un golpe de estado⁸¹.

A la luz de estos antecedentes, cabe preguntar ¿por qué las Fuerzas Armadas, que recibieron un trato privilegiado de parte del gobierno de Evo Morales, no hicieron ningún esfuerzo para defender al caudillo que las había convertido en un actor central del proceso político boliviano durante los últimos catorce años? La respuesta obvia podría ser que, ante la fuerza de las movilizaciones sociales y la contundencia de las acusaciones de fraude electoral, no les quedó otra opción que sugerirle al entonces presidente Morales que renunciara.

⁸¹ El general Kaliman dijo en torno a las acusaciones contra él “[...] cómo puede ser un golpe de Estado, yo no saqué soldados, no usé tanques, no me entré al Palacio, no me quedé de presidente” (citado en Romero Linares, 2019, p. 101).

Una interpretación de corte más bien sociológico podría argumentar que, siendo los oficiales superiores de las FFAA. (coroneles y generales) miembros privilegiados de la clase media y media alta de Bolivia, varios de ellos internalizaron y asumieron como propios la indignación y los reclamos de la clase media urbana boliviana y actuaron en consecuencia. Una tercera hipótesis es que los miembros del Estado Mayor del Comando en Jefe de las FFAA. temieron que el nuevo poder emergente de las protestas de octubre y noviembre de 2019 los enjuiciara por permanecer pasivos ante una situación que podría haber desembocado en una guerra civil de incalculables consecuencias.

Otro escenario hipotético es que si el MAS hubiese aceptado las peticiones y los reclamos de los sargentos y suboficiales de las FFAA. en abril de 2014 para “descolonizar” la institución armada y crear una nueva categoría de “oficiales técnicos” (compuesta por sargentos y suboficiales, al igual que en Venezuela) y con prerrogativas similares a las de los oficiales de escuela, otro pudo haber sido el desenlace en 2019. Sin embargo, el gobierno prefirió, sorprendentemente, cortar de raíz el acto de insubordinación (los sargentos y suboficiales marcharon uniformados durante semanas por las principales avenidas de La Paz para hacer una demostración de fuerza) y dieron de baja a 715 militares subalternos, la mayoría de los cuales, empero, fueron reincorporados posteriormente. Al final, sin embargo, este cuasi motín había sido aplacado y el reclamo de los sargentos y suboficiales fue archivado.

Sea lo que fuere, es innegable que a partir de 2006 los sucesivos gobiernos del MAS se basaron en la trilogía Estado-sindicatos-Fuerzas Armadas. La alianza estratégica con la institución armada le garantizó al MAS una envidiable estabilidad política de largo plazo, algo poco desdeñable en un país conocido por su inestabilidad. Asimismo, le otorgó al gobierno masista la fortaleza necesaria para resistir durante los primeros años de su gobierno, cuando tuvo que enfrentar una fuerte resistencia opositora en la región conocida como la “media luna”, que abarca cuatro departamentos del sur y del oriente boliviano (Rocabado Sánchez, 2018).

Gráfico N° 3
Modelos de relaciones político-militares en los gobiernos de
la nueva izquierda
Grado de expansión de misiones

Nivel de control civil	Alto	Argentina <i>Expansión baja supervisada</i>	<i>Alta expansión y socialización</i> Venezuela
	Bajo	Argentina Expansión media y supervisión incipiente	Brasil Chile <i>Alta expansión y contención</i> Ecuador Bolivia
		Bajo	Alto
		Grado de expansión de misiones	

Fuente: Battaglini, 2015, p. 11.

Como señala el autor del artículo (Gráfico 3), el caso boliviano muestra cómo “el máximo de poder político militar puede encontrarse en escenarios de transiciones pactadas, en los que predominan bajos niveles de fragmentación militar y en los que la autonomía militar es elevada” (Battaglini, 2015, p. 19), todo esto en un contexto de un débil control civil sobre las FF.AA. y un alto grado de expansión de las misiones encomendadas a los militares.

4. Vacío de poder, gobierno interino y pandemia

Dos días después de la renuncia de Evo Morales y Álvaro García Linera y de su apresurada fuga a México (país donde recibieron asilo político), además de una cascada de renuncias de la plana mayor del entorno gubernamental masista, y tras una fallida estrategia para crear un vacío de poder orquestado por el MAS con el objetivo de facilitar el retorno de Morales al poder; el 12 de noviembre de 2019 asumió la presidencia del Estado la entonces segunda vicepresidenta del Senado Jeanine Áñez, dando comienzo a un desordenado gobierno transitorio, cuyo único mandato constitucional era convocar a nuevas elecciones en el lapso de 90 días.

Sin calcular las consecuencias fatales que traería para el proceso de transición política que se iniciaba, la nueva presidenta y la cúpula dirigencial de su entorno, en lugar de enfocarse en su misión constitucional específica, trataron de instalar un gobierno de corte refundacional con el apoyo de las FF.AA. y de la Policía, desde donde —a tiempo de conformar un nuevo bloque social domi-

nante con predominio del sector empresarial y de las clases medias del país— intentaron revertir varias de las medidas implantadas durante los catorce años de gobierno del MAS.⁸²

Peor aún, Jeanine Áñez, mal asesorada y tratando de sacar provecho de la popularidad que le dio el haber logrado la pacificación de la caótica convulsión interna tras la renuncia de Morales y García Linera, decidió lanzarse como candidata a la presidencia en enero de 2020, acto con el que distorsionó su rol de mandataria interina encargada de llevar adelante las nuevas elecciones⁸³.

El clima de polarización se radicalizó aún más cuando el gobierno interino consideró pertinente prolongar el mandato de Áñez atendiendo el pedido de organizaciones ciudadanas en sentido de precautelar la salud pública evitando acudir a votar en medio de la pandemia. Esas demandas ciudadanas cayeron al gobierno interino como anillo al dedo, que en un mal cálculo político se convenció de que una buena gestión de gobierno le permitiría aumentar las chances de que la presidente-candidata pudiera ganar las elecciones nacionales de 2020.

A medida que pasaron los meses, la pandemia resultó ser uno de los factores principales que enterraron las aspiraciones políticas de la coalición que había apoyado al gobierno transitorio, tanto es así que Áñez se vio obligada a deponer su candidatura poco antes de las elecciones de octubre de 2020.

El primero de los motivos por los cuales la pandemia jugó en contra de la candidatura de Áñez fue la cuarentena rígida que su gobierno decretó en marzo de 2020 para evitar la propagación de los contagios. El segundo lugar, las acusaciones de corrupción en la compra de respiradores para suplir la carencia de estos equipos en los hospitales públicos del país, y la tercera razón fue la relacionada con los devastadores efectos de la primera ola de la pandemia en Bolivia. Aunque el gobierno de Áñez no tenía responsabilidad de las desastrosas condiciones en que recibió el sistema de salud pública, pagó la factura política por una impresión generalizada de improvisación y corrupción en el manejo de la pandemia.

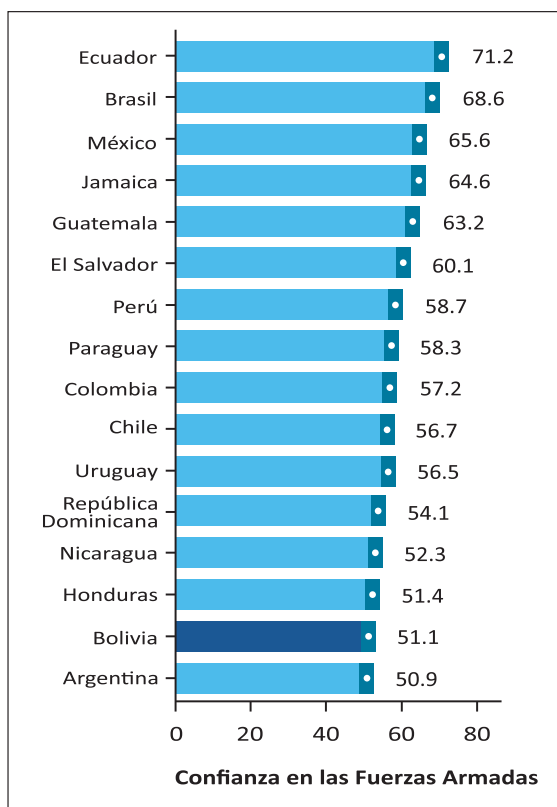
⁸² El padre de Luis Fernando Camacho, el líder cívico del próspero departamento de Santa Cruz, fue acusado por el MAS de haber pactado con altos miembros de las Fuerzas Armadas para promover la renuncia de Evo Morales. Esta acusación se basó en unas frases que Luis Fernando Camacho emitió en una reunión social, aunque esto no logró ser probado hasta el momento. Otra persona que desempeñó un importante papel como enlace entre el grupo de Camacho y las FF.AA. fue Luis Fernando López, un exmilitar cruceño que posteriormente se desempeñó como Ministro de Defensa de Jeanine Áñez.

⁸³ Debido a la creciente impopularidad de su gobierno, Jeanine Áñez declinó su candidatura a la presidencia del Estado el 17 de septiembre de 2020.

Durante la primera ola de la pandemia, las FF.AA. y la Policía Boliviana fueron movilizadas a la primera línea de la lucha contra el COVID-19 para hacer cumplir la cuarentena rígida ordenada por el gobierno. Esta decisión, basada en protocolos internacionales de salud pública, tuvo un fuerte impacto en los sectores populares urbanos que viven mayormente del comercio informal, por lo que las fuerzas de seguridad no pudieron hacer cumplir del todo la cuarentena rígida en las zonas populares de las principales ciudades del país. Este fue otro de los motivos que ayudó a incrementar la pérdida de popularidad de Añez en los sectores populares.

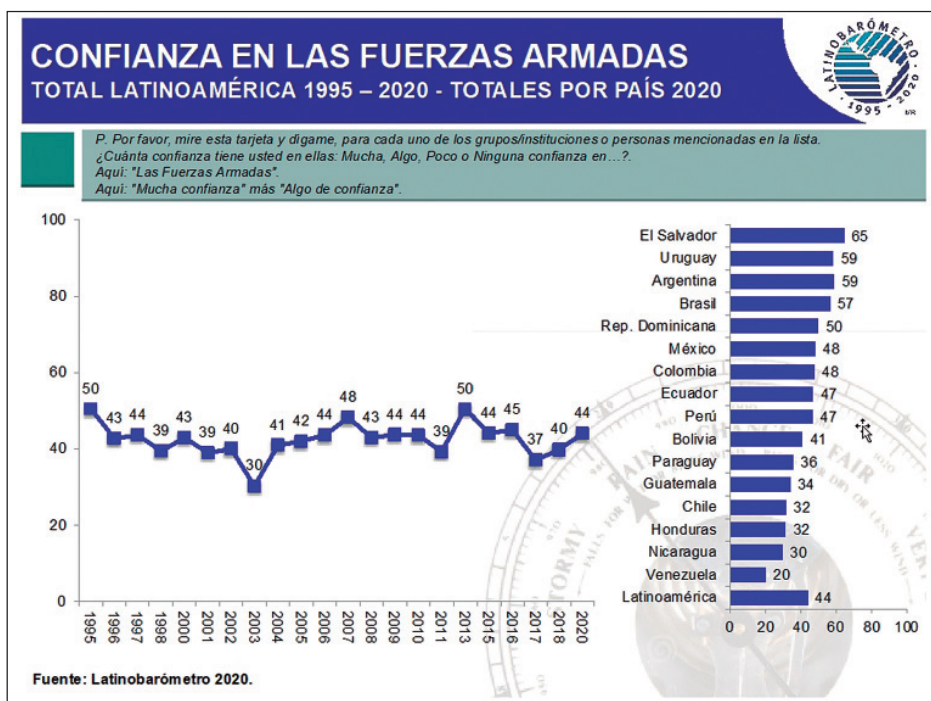
De igual forma, la participación activa —y comprometida— de las FF.AA. (y de la Policía) en el gobierno de Añez tuvo un alto costo para la institución militar en términos de imagen, prestigio y confiabilidad, sobre todo en los sectores populares de la zona andina del país, donde la memoria histórica de las masacres durante gobiernos del pasado todavía está muy presente en el subconsciente colectivo boliviano.

Gráfico N° 4



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP, 2018/2019.

Gráfico N° 5



Los dos gráficos previos (4 y 5) muestran que la aprobación de las Fuerzas Armadas bolivianas cayó del 51,1% en 2019 al 41% en 2020, algo que no llama demasiado la atención si se considera la creciente impopularidad del gobierno de Jeanine Áñez y las acciones represivas que ordenó realizar a las fuerzas de seguridad, primero para consolidarse en el poder enfrentando a los grupos violentos afines al MAS y después para hacer cumplir la cuarentena rígida que ordenó su gobierno a fin de controlar la rápida expansión de la primera ola de la pandemia del COVID-19.

Aunque la condena al accionar de las Fuerzas Armadas fue intensa entre personas afines al MAS, activistas defensores de derechos humanos y los propios sectores populares, fue la Policía Boliviana la que recibió la mayor parte de las críticas de parte de estos grupos, debido a las violaciones a los derechos humanos durante el gobierno de Jeanine Áñez y a la huelga que protagonizó esta institución durante los últimos días del gobierno de Evo Morales, la cual acabó decretando la sentencia de muerte tanto de su gestión como de su proyecto reeleccionista⁸⁴. A pesar de esta pérdida de confianza en las FF.AA. y la Policía en el

⁸⁴ No obstante, las clases media y alta de Bolivia encontraron en la Policía a un nuevo aliado político debido a la huelga que protagonizó esta institución, que acabó dando fin a los intentos reeleccionistas de Evo Morales.

periodo analizado, no se registró el nacimiento de ningún grupo organizado que se oponga públicamente a ninguna de ambas instituciones armadas.

En lo que respecta a la gestión de Luis Fernando López, ministro de Defensa de Jeanine Añez, dos medidas de alto simbolismo político que se efectivizaron durante su gestión fueron la cancelación del grito de guerra cubano “Patria o muerte, ¡venceremos!” —que durante la gestión de Evo Morales se había ordenado incluir en todos los eventos militares—, y la eliminación de la Escuela Antiimperialista “Juan José Torres” creada en 2016, sustituyéndola con la Escuela Militar de Ingeniería “Héroes de Ñancahuazú” en honor de los soldados que lucharon contra el Che Guevara en 1967⁸⁵.

Sin embargo, fue el talante revanchista, autoritario y represivo del gobierno de Jeanine Añez el que acabó de desprestigiar a su gestión. Un gobierno que había llegado al poder con la Biblia en la mano para inaugurar una gestión de corte conservador y confesional, basado en la crítica a los abusos del Movimiento Al Socialismo durante sus 14 años en el poder, acabó emulando muchos de los vicios que dicho partido imprimió en el ejercicio gubernamental, desde la corrupción y la falta de respeto a la ley, hasta la manipulación de la justicia para la persecución política. Sumados a esto, y como golpe de gracia para su gobierno, la gestión de Añez fue responsable de operativos en contra de grupos afines al MAS (muchas veces violentos), protagonizados por las fuerzas de seguridad, con un resultado lamentable de muertos y heridos⁸⁶.

La renuncia de Jeanine Añez a su candidatura para la presidencia del Estado en las elecciones de 2020 dejó en carrera —además del MAS— a dos agrupaciones políticas de la oposición: el partido conservador CREEMOS, del caudillo cruceño Luis Fernando Camacho, y a la alianza centrista Comunidad Ciudadana, que había recibido 36,5% de los votos en las elecciones de 2019 y cuyo candidato, el historiador Carlos Mesa, fue el principal perjudicado por el fraude electoral, pues tenía altas probabilidades de ganar a Evo Morales en la segunda vuelta electoral.

En esa coyuntura, el gobierno de Jeanine Añez tuvo que flexibilizar la cuarentena rígida debido a sus devastadores efectos en la economía popular (mayormente informal), pero el daño ya estaba hecho. Muchos habitantes de las periferias

⁸⁵ El gobierno de Jeanine Añez mantuvo durante su gestión los niveles presupuestarios que tuvieron las FF.AA. durante los años del MAS (509,4 millones de dólares).

⁸⁶ La explicación que dio el entonces ministro de Gobierno de Añez, Arturo Murillo, el rostro represivo de ese gobierno, fue totalmente inadecuada: que todos los muertos en los diversos enfrentamientos con las fuerzas de seguridad presentaban heridas de bala en la espalda, de lo cual se podía deducir que habían sido asesinados por sus propios compañeros para inculpar al gobierno.

urbanas asumiendo el convencimiento de que era preferible morir por el COVID-19 que de hambre, intensificaron su rechazo a la mandataria y a su gestión.

Debilitado y rechazado, el gobierno de Áñez llegó a su fin con las elecciones de octubre de 2020 antecedidas por una seguidilla de renuncias de ministros y altos funcionarios, y una gestión que se caía a pedazos. Si bien había logrado pacificar el país durante las primeras semanas de su gobierno, la Presidente transitoria pagó un precio muy alto, pues el resultado del enfrentamiento de las fuerzas combinadas de la Policía y las FFAA. con manifestantes simpatizantes del MAS, en varios episodios de violencia, como los de Senkata y Sacaba, dejaron un saldo de 22 muertos y aproximadamente 200 heridos.

5. Elecciones de 2020. El retorno del MAS, sin Evo

Los comicios de 2020, que habían sido postergados dos veces debido a la pandemia durante el gobierno interino de Jeanine Áñez, finalmente se llevaron a cabo el 18 de octubre de ese año.

Contra todos los pronósticos, el candidato del MAS, Luis Arce Catacora, ganó las elecciones de manera abrumadora (55,11% vs. 28,83%) frente a Carlos Mesa, de la alianza Comunidad Ciudadana⁸⁷. La OEA volvió a enviar una misión de observadores que esta vez no detectó ningún indicio de fraude electoral. Cabe aclarar que para estos nuevos comicios el Tribunal Supremo Electoral había cambiado a todos sus miembros después de que se anularan las fallidas elecciones de 2019.

El MAS probó en esta oportunidad que podía ganar una elección no solo sin el apoyo del aparato estatal y sin la participación de su caudillo histórico, sino que incluso podía superar ampliamente la votación que Morales había obtenido exactamente un año antes. Los resultados de estos nuevos comicios dejaron en claro que Evo Morales se había convertido en un peso más que en un apoyo para el MAS.

La nueva gestión gubernamental del Movimiento Al Socialismo, presidida por el exministro de Economía de Morales, Luis Arce, comenzó su mandato reforzando el relato de que los eventos de 2019 no habían constituido una exitosa movilización ciudadana contra el fraude electoral y el prorroguismo de Evo

⁸⁷ Los planes de gobierno de Comunidad Ciudadana y de CREEMOS, los dos principales partidos de oposición, no mencionaban en sus proyectos de país a las Fuerzas Armadas ni al sector defensa. De esta omisión se pueden sacar tres conclusiones: i) la ausencia de una masa crítica de analistas de defensa en las filas opositoras, ii) la baja importancia que otorga la oposición a los temas relacionados con la defensa, iii) la irrelevancia de los asuntos militares en la agenda pública boliviana. Consecuentemente, las críticas de la oposición al MAS en relación con las FFAA. se suelen reducir a la politización de la institución castrense durante los 14 años de gobierno de Evo Morales.

Morales, sino que fue un golpe de Estado orquestado en complicidad por la Iglesia Católica, algunos gobiernos extranjeros (Argentina, Brasil y Estados Unidos básicamente), organizaciones internacionales (la OEA y la Unión Europea), militares y policías sediciosos y miembros de la derecha local, motivados por sentimientos racistas y clasistas hacia los empoderados sectores populares e indígenas del país.

El razonamiento en el que se basaron los funcionarios e intelectuales del MAS para argumentar que los eventos de 2019 constituyeron un golpe de Estado fue que no se cumplieron los procedimientos legales para que la senadora Jeanine Áñez, en ese momento segunda vicepresidenta de la Cámara de Senadores, hubiera podido acceder a la primera magistratura del país⁸⁸.

La defensa de la exmandataria, por su parte, apeló al argumento de que el oficialismo había intentado intencionalmente crear un vacío de poder y que el país no podía quedarse sin autoridades por más tiempo, considerando que había un clima de cuasi guerra civil en las calles. Además, adujeron que las autoridades del MAS sabotearon la sesión congresal donde se debía aceptar las renunciaciones de Morales y García Linera a fin de hacer imposible una transición como manda la ley.

Aun cuando los argumentos del oficialismo se basan en la letra muerta de la Constitución, no toman en cuenta el contexto dramático en el que se acordó que la senadora Áñez asumiera la presidencia de la Cámara de Senadores para entrar en la línea sucesoria. Es más, los abogados de la oposición observaron que ante el vacío de poder que ya duraba dos días, se activaban las causales para la sucesión constitucional inmediata no solo por renuncia, sino principalmente por la “ausencia definitiva del Presidente”, toda vez que para ese momento Evo Morales y García Linera ya habían pedido asilo político en México (Quiroga, 2021).

Tal como reconocen varios analistas políticos locales, la estrategia política y judicial del MAS logró —exitosamente— borrar de la memoria colectiva de una parte de la población el fraude electoral, la fallida estrategia oficialista para crear un vacío de poder, la fuga del país de Evo Morales y García Linera y otros de sus colaboradores, e instalar entre sus adherentes una narrativa entre heroica y victimista en torno a los sucesos de 2019, que se resumen en la teoría del golpe de Estado.

⁸⁸ “Lo que correspondía [según el gobierno] era convocar a una reunión parlamentaria con quórum en la que se trataran las renunciaciones de Morales, del vicepresidente Álvaro García Linera y de los presidentes de las cámaras de senadores y diputados, y luego se decidiera a quién le correspondía dirigir el Ejecutivo. En lugar de eso, Áñez, con apoyo de los jefes militares y policiales, se proclamó presidenta en una sesión parlamentaria sin quórum” (Molina, 10 de junio de 2022).

En cuanto al COVID-19, que ya cursaba la tercera ola, la política de salud del nuevo gobierno del MAS se vio favorecida por la masiva llegada de vacunas al país (muchas de donación, otras adquiridas, algunas gestionadas por el gobierno de J. Añez). La tendencia hacia la baja de los niveles de contagio determinó a su vez que la participación de las FF.AA. y la Policía ya no era necesaria para hacer cumplir una cuarentena que había empezado a flexibilizarse, lo que liberó a ambas instituciones de enfrentar una tarea compleja y poco apreciada por la población.

Los dramáticos eventos políticos que desencadenaron las denuncias de fraude electoral en las elecciones de 2019 fueron de tal intensidad, que la pandemia del COVID-19 finalmente acabó jugando un rol relativamente secundario en el periodo analizado (2020–2022). En este sentido, las relaciones civil-militares estuvieron marcadas más bien por los juicios que se les iniciaron en 2021 a todos los mandos militares que contribuyeron al derrocamiento de Evo Morales, y en el ámbito institucional por el viraje que tuvieron que hacer las FF.AA. una vez que el MAS ganó las elecciones de 2020⁸⁹.

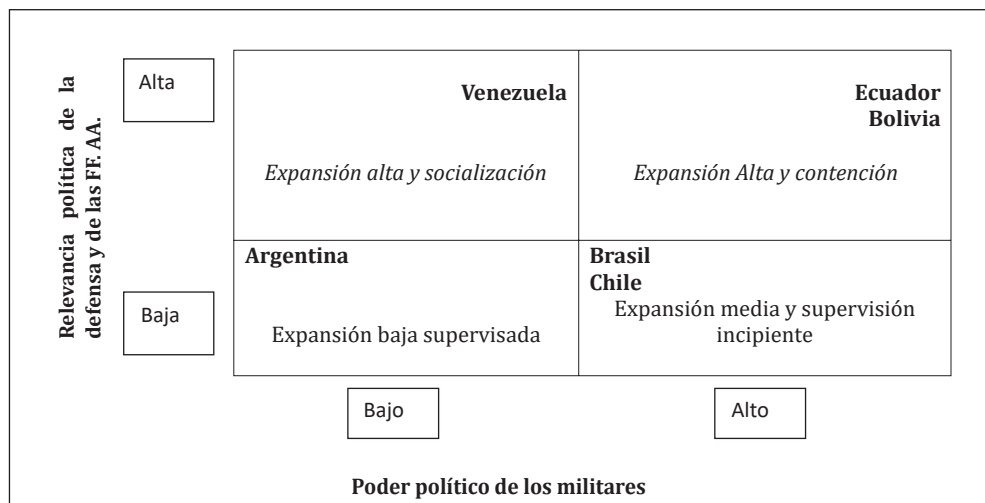
Ratificando lo expresado en la introducción de este capítulo, el gobierno del presidente Arce es consciente de que su misión no es hacer grandes cambios políticos o económicos en su gestión, sino mantener la continuidad del “proceso de cambio”, lo cual, dependiendo de cómo logre navegar en las turbulentas aguas de la definición del candidato del MAS para las elecciones nacionales de 2025, le permitiría postularse por segunda vez a la presidencia, siempre y cuando logre resistir las embestidas de Evo Morales (actualmente jefe del MAS), quien también aspira a ser el candidato masista en los próximos comicios.

En lo que respecta a las relaciones del nuevo gobierno de Luis Arce Catacora con las FF.AA. (Gráfico N° 6), estas han mantenido las líneas maestras definidas por Evo Morales durante sus tres gestiones⁹⁰.

⁸⁹ Dos instancias que podrían haber jugado un papel importante en el control civil a las FF.AA. son las Comisiones de Gobierno, Defensa y Fuerzas Armadas, así como la de Economía y Finanzas de la Asamblea Legislativa Plurinacional, sin embargo, por su carácter estratégico ambas comisiones estuvieron siempre en manos del partido de gobierno, que evitó hacer un control estricto del Ministerio de Defensa y de las FF.AA. en función al pacto de “no intromisión a cambio de apoyo político” que rige las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el MAS.

⁹⁰ Es decir, un alto nivel de expansión de misiones y un bajo nivel de control político sobre los planes y proyectos de las FF.AA., que gozan de un alto nivel de autonomía a cambio de lealtad al gobierno, todo ello en el contexto de unas fuerzas armadas empujadas y con un alto nivel de involucramiento en la política nacional.

Gráfico N° 6 Tipología explicativa de los modelos de relaciones político-militares en los gobiernos de la nueva izquierda



Fuente: Battaglino, 2015, p. 20.

Es importante destacar que el presidente Arce preside por primera vez desde 2006 un gobierno que no tiene los 2/3 de la Asamblea Legislativa y, por tanto, necesita negociar con la oposición para la aprobación de varias iniciativas; también carece de la hegemonía política y del liderazgo que tuvo Evo Morales durante sus tres mandatos. Asimismo, los eventos de 2019, cuando el MAS fue echado de manera humillante del gobierno, le demostraron que no es inmune a la ira de una ciudadanía movilizada.

Es por esos factores que el presidente Luis Arce imprime a su gestión un estilo personal más sobrio y tecnocrático, alejado de la beligerancia antielitista y antinorteamericana que caracterizó a las gestiones de Evo Morales. Este nuevo estilo de gobernar, que sin embargo no está reñido con las líneas maestras del modelo masista (basado en la trilogía Estado-sindicatos-Fuerzas Armadas), se materializó -en su relacionamiento con los militares- en que no reabrió la Escuela Antiimperialista de Santa Cruz, no reinstauró el grito de guerra castrista “Patria o muerte, ¡venceremos!” impuesto por Morales y, en general, bajó la intensidad de sus relaciones personales con el alto mando militar, aspecto que se puso de manifiesto desde mayo pasado, cuando dejó de lado la tradicional formación de columnas de honor en los eventos castrenses a los que asiste el presidente Arce, y decidió abreviar al mínimo la duración de esos actos⁹¹.

⁹¹ “Arce eliminó las columnas de honor en los actos militares y abrevia tiempos” (Chaquimia, 17 de mayo de 2022)

Sin embargo, el MAS mantiene una férrea unidad en torno a asuntos considerados como estructurales para la gobernabilidad, como es la conformación de un alto mando militar afín a su gobierno (aunque para ello haya que pasar por encima de la meritocracia castrense) y la defensa de la teoría del golpe de Estado, hipótesis que se ve en la necesidad política de defender de manera intransigente, motivo por el cual impulsó activamente un juicio contra quienes apunta como sus principales protagonistas.

Es así que el pasado 10 de junio, con una rapidez sorprendente, la justicia boliviana emitió sentencia en el caso denominado “Golpe de Estado II” contra la expresidenta Jeanine Áñez (10 años); el excomandante en jefe de las FF.AA. de Evo Morales, general Williams Kaliman (10 años); el excomandante de la Policía, general Vladimir Calderón (10 años); el ex comandante en jefe de las FF.AA. de Jeanine Áñez, general Sergio Orellana (4 años); el ex inspector general de las FF.AA., general Jorge Fernández (4 años); el excomandante del Ejército, general Pastor Mendieta (3 años) y el exjefe de Estado Mayor, almirante Flavio Arce (2 años).

6. Conclusiones

Como se habrá podido deducir de los hechos expuestos a lo largo de los cinco acápitales previos, probablemente el problema más serio de la democracia boliviana sea la debilidad y la politización de sus instituciones. Una institucionalidad fuerte, capaz de llevar adelante unas elecciones creíbles y con un alto nivel de legitimidad entre todos los actores—independientemente de quién hubiese sido el triunfador—hubiera evitado el caos y la violencia que se desencadenaron en los comicios de 2019. En este sentido, la ausencia de una institucionalidad independiente se evidenció inicialmente en el Tribunal Constitucional Plurinacional, instancia que avaló la cuarta repostulación continua del candidato oficialista con el argumento de que la postulación indefinida a la presidencia del Estado era un “derecho humano”.

Por otro lado, un Tribunal Supremo Electoral politizado y desinstitucionalizado que autorizó la cuarta repostulación de Morales a las elecciones de 2019 y no pudo desarrollar un proceso electoral mínimamente transparente y creíble para todos los involucrados, fue igualmente responsable de la crisis política que marcó a estos últimos años. Unos comicios bien gestionados le hubieran ahorrado a Bolivia dos años de crisis institucional, violencia y zozobra generalizada⁹².

⁹² Aunque la politización y la falta de independencia de la justicia boliviana no son el tema de este capítulo, vale la pena mencionar que en el informe que emitió el relator especial de Naciones Unidas para la independencia judicial, Diego García-Sayán, en Ginebra el pasado 21 de junio del presente año, criticó duramente a la justicia boliviana resaltando, entre otros, los siguientes aspectos: la debilidad de la carrera judicial, el

La ausencia de una institucionalidad que se encargue de hacer cumplir la Constitución fue el factor que acabó por generar, en última instancia, la huelga policial de 2019. Asimismo, y en un contexto de cuasi guerra civil, fue también la que empujó a las FF.AA. a asumir un rol arbitral que se condensó en la sugerencia de renuncia expresada por el Comandante en Jefe de las FF.AA. al entonces presidente Evo Morales.

La fragilidad institucional del país afectó también a las Fuerzas Armadas, que fueron cooptadas por el poder político durante los últimos 14 años (aunque los esfuerzos por politizar a esta institución se remontan a la fundación de Bolivia). Este hecho no fue un impedimento para que en noviembre de 2019 los mandos militares adoptaran un rol arbitral y decidieran sugerir la renuncia del caudillo que las había empoderado y fortalecido al otorgarles un rol preponderante en la política boliviana. Con ello quedó demostrado que la politización de las instituciones armadas tampoco es una garantía de sumisión absoluta al poder político de turno.

Junto a la fragilidad institucional como una de las grandes debilidades de la democracia boliviana, se observa también la ausencia de una cultura política democrática que privilegie la tolerancia, el respeto a la ley y la importancia de saber perder en una contienda eleccionaria. Aunque el análisis de las causas en las que se origina la cultura autoritaria que domina la política boliviana trasciende largamente el objeto de estudio de este capítulo, cabe subrayar cómo este *ethos* antidemocrático acabó por influir decisivamente en el desenlace trágico de la crisis política de 2019–2020.

Se dice que no es acertado buscar la respuesta a los problemas de los militares dentro de la propia milicia, sino en la sociedad que los cobija. En este sentido, y a pesar de ser las Fuerzas Armadas una de las instancias más institucionalizadas del país, la débil institucionalidad boliviana acabó incidiendo dramáticamente en el mundo militar durante esta coyuntura. Una de las paradojas más interesantes de la política boliviana de los últimos años es que el partido político que más arduamente trabajó para politizar las instituciones (incluyendo a las Fuerzas Armadas), acabó siendo una víctima, aunque temporal, del propio sistema perverso que había engendrado.

abuso de la detención preventiva, el bajo presupuesto judicial, la retardación de justicia, los códigos procesales excesivamente formalistas, los modelos anacrónicos de gestión de tribunales, la deficiente formación de jueces y fiscales, corrupción, ineficiencia y los vínculos de dependencia del poder judicial con el sistema político del país (Quiroz Terán, 21 de junio de 2022).

7. Recomendaciones

a) A mayor institucionalización de la política, menor necesidad de tener unas Fuerzas Armadas alineadas políticamente y menos posibilidades de que los militares se vean en la encrucijada de asumir roles arbitrales. En ese entendido, una asignatura pendiente de todos los actores políticos del país es revertir la politización de las instituciones, que socava irremediablemente el rol que deben cumplir en una democracia saludable y madura.

b) Reducir el intenso nivel de polarización entre oficialismo y oposición política con el objetivo de permitir la implementación de acuerdos negociados en temas de seguridad y defensa —entre otros— orientados a fortalecer la institucionalidad de las fuerzas de seguridad y acentuar la profesionalización de la carrera militar.

c) La elaboración de un nuevo Libro Blanco de la Defensa es una tarea largamente postergada por el Ministerio de Defensa. Iniciar este trabajo podría representar la oportunidad ideal para establecer un debate nacional orientado a crear consensos en torno a la construcción de una política de defensa participativa y democrática. Esta iniciativa podría permitir arribar a acuerdos políticos relativos a la profesionalización de la carrera militar y la ampliación de misiones para las Fuerzas Armadas, además de temas considerados controversiales, como es la imposterizable y necesaria reposición de equipo obsoleto.

d) Involucrar al gobierno, Asamblea Legislativa Plurinacional, universidades, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil organizada en la formación de una masa crítica de profesionales en el área de la defensa, cuyo concurso pueda enriquecer el debate en esta temática y abra la posibilidad de crear, en el futuro, un cuerpo multidisciplinario de especialistas para trabajar en temas militares en diferentes ámbitos, incluyendo el Ministerio de Defensa de Bolivia, que no cuenta con un cuerpo profesionalizado civil de funcionarios de carrera.

e) Establecer un diálogo nacional para llegar a acuerdos básicos en torno a la necesaria reforma de la Policía Boliviana y, en base a sus resultados, iniciar la tarea para contar, en el mediano plazo, con una institución policial no militarizada y despolitizada, y cuya nueva doctrina institucional ponga fin al círculo vicioso de su rivalidad histórica con las Fuerzas Armadas. Mientras se avanza en este objetivo, podrían crearse mecanismos formales e informales para restablecer la confianza entre la Policía y las FFAA., como punto de partida para sanar las heridas del pasado.

Referencias bibliográficas

- Agencia de Noticias Fides. (2025, 31 de mayo). Evo Morales dice que las Fuerzas Armadas no pueden ser apolíticas. Noticiasfides.com <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/evo-morales-dice-que-las-fuerzas-armadas-no-pueden-ser-apoliticas-353112-353096>
- Aguilar Elías, D. (2021). *Cuerpos Disponibles. La Función de la Violencia en la Construcción de la masculinidad militar de sargentos del Ejército de Bolivia*. Centro de Investigaciones Sociales. Vicepresidencia del Estado. <https://www.cis.gob.bo>
- Asamblea Permanente de Derechos Humanos. (2021). *Relato de un Pueblo. Derechos humanos y resistencia democrática en 2019*. Plural editores.
- Battaglino, J. (2015). Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana. *Política y gobierno*, 22(1), 3-43.
- Callisaya, L. (2022, 2 de junio). Unos 15 hechos de corrupción en la FAB flotan en la impunidad. *Página Siete*. <https://www.paginasiete.bo/seguridad/unos-15-hechos-de-corrupcion-en-la-fab-flotan-en-la-impunidad-LC272187>
- Chuquimia, M. (2022, 17 de mayo). Arce eliminó las columnas de honor en los actos militares y abrevia tiempos. *El Deber*. https://eldeber.com.bo/pais/arce-elimino-las-columnas-de-honor-en-los-actos-militares-y-abrevia-tiempos_278434
- Diamint, R. (2018). ¿Quién custodia a los Custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina. *Nueva Sociedad*, (278), 24-35. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1.TC_Diamint_278.pdf
- Levitsky, S. y Way L. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353>
- Los tiempos. (2015, 1 de junio). Morales dice que las Fuerzas Armadas no pueden ser apolíticas. <https://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20150601/morales-dice-que-fuerzas-armadas-no-pueden-ser-apoliticas>
- Molina, F. (2022, 10 de junio). La justicia boliviana condena a la expresidenta Jeanine Añez a 10 años. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2022-06-11/la-justicia-boliviana-condena-a-la-expresidenta-jeanine-anez-a-10-anos-de-prision.html>
- Organización de Estados Americanos -OEA. (2019). *Análisis de Integridad Electoral Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia INFORME FINAL*. Edición OEA. <https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/>
- Paredes, I. A. (2021, 10 de octubre). Fuerzas Armadas: hay oficiales de Chapare con el grado de capitán. *El Deber*. https://eldeber.com.bo/pais/fuerzas-armadas-hay-oficiales-de-chapare-con-el-grado-de-capitan_250457

- Quiroga, J. (2021). Crónica de una transición malograda. En *La democracia en Bolivia hoy. Situación y perspectivas*. Plural editores.
- Quiroz Terán, M. (2022, 21 de junio). En su informe en Ginebra, García-Sayán observa una justicia boliviana dependiente del poder político, corrupta e ineficiente. *El Deber*. https://eldeber.com.bo/pais/en-su-informe-en-ginebra-garcia-sayan-observa-una-justicia-boliviana-dependiente-del-poder-politico_282519
- Reyes Rodas, G. (2021). Motín policial de 2019: Tensiones irresueltas y reconfiguración político-institucional en Bolivia. En J. Souverein y J. L. Exeni Rodríguez. (Coord.), *Nuevo mapa de actores en Bolivia. Crisis, polarización e incertidumbre (2019-2020)*. Friedrich Ebert Stiftung FES Bolivia. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bolivien/17304.pdf>
- Rocabado Sánchez, J. (2018). Las Fuerzas Armadas de Bolivia en un contexto internacional en transformación 2006-2018. En S. Namihás (Ed.), *El nuevo rol de las FF.AA. Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 139-170). Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú - Konrad Adenauer Stiftung.
- Romero, D. (2019). El golpe de Estado que las Fuerzas Armadas jamás dieron en Bolivia. En *La Revolución de las Pititas, 34 crónicas periodísticas sobre la caída de Evo Morales* (pp. 77-84). Página Siete.
- Unión Europea. Misión de Expertos Electorales. (2019). *Bolivia 2019. Final Report. General Elections*. <https://www.ecoi.net/en/file/local/2037731/EU+EEM+BOL+2019+FR+EN.pdf>

Sin rumbo. Fuerzas Armadas, democracia y defensa nacional en Brasil en el Siglo XXI

Antonio Jorge Ramalho* y Juliano Cortinhas**
Universidad de Brasilia

“Ningún viento es favorable para el marino que no sabe dónde va.”
Seneca

1. Presentación

Una sociedad que no aprende de los errores del pasado, perfeccionando sus instituciones y estableciendo objetivos para el porvenir, fatalmente se equivoca en la construcción de un futuro más estable, seguro, próspero e incluyente. Este es el caso de Brasil a principios del siglo 21. En medio de los desequilibrios geopolíticos globales agravados por la guerra en Ucrania, y teniendo que superar históricos desafíos socioeconómicos incrementados por la evolución de la pandemia del COVID-19, la sociedad brasileña actualmente revela intolerancia política y radicalismo ideológico. El cuadro es grave porque las autoridades que deberían liderar el país en armonía fomentan el odio y el desorden por razones electorales, como lo hace el presidente de la República y sus seguidores, o se omiten, como lo hacen los presidentes de las dos cámaras del Parlamento y el Contralor General. Sin rumbo, cansado, y estupefacto con las agresiones cotidianas del presidente a los que no sean serviles a sus caprichos, un país triste aguarda esperanzado las elecciones presidenciales de 2022.

En este contexto, con el objetivo de ampliar su prestigio personal y amenazar a sus oponentes, el presidente de la república, con el apoyo de militares activos y retirados, involucra a las Fuerzas Armadas (FFAA.) en la política partidista y electoral, dividiendo aún más la sociedad y desviando a los militares del cumplimiento de su misión constitucional. El presidente y estos oficiales revierten, así, el proceso de profesionalización de los militares implementado (por más que parezca contradictorio) aún durante la dictadura.

* Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Brasilia.
ID orcid: 0000-0001-5168-1983

** Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Brasilia y profesor visitante en la Universidad de Virginia (EEUU). El profesor contó con el apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamiento 001.
ID orcid: 0000-0003-4529-6813

De hecho, la dictadura en Brasil se marcó por ambigüedades. Los mismos militares que conducían el país han estructurado un proceso destinado a asegurar que las generaciones siguientes de militares estuviesen focalizadas en sus misiones constitucionales, y no en la política partidista. La dictadura también amplió la concesión de títulos electorales a los ciudadanos, de poco más del 60% de los ciudadanos aptos a votar, a principios de los sesenta, para más del 90% a mediados de los ochenta, además de iniciar la implantación de un sistema electoral electrónico de ámbito nacional, irónicamente, ahora contestado por el presidente de la república.

En contraste con lo que pasó antes, actualmente la participación de los militares en la política brasileña está sin rumbo, condicionada por visiones sesgadas de la historia y resentimientos, poniendo en riesgo la defensa nacional y el estado de derecho en Brasil.

Este capítulo examina los factores que vienen afectando las relaciones políticas entre civiles y militares en perspectiva histórica. Nuestra tesis es que el Estado brasileño no ha logrado establecer el control civil sobre sus fuerzas armadas por dos razones principales. La primera es que sus élites civiles no dan la debida atención al tema y, traumatizadas con la experiencia de la más reciente dictadura (1964-1985), prefieren apostar a que el tiempo arreglará los problemas. Pero el tiempo no tiene el oficio de arreglar problemas; el tiempo apenas pasa. Por lo tanto, esta omisión de las élites brasileñas es irresponsable y equivocada desde el punto de vista de la sociedad y de la defensa nacional. La segunda razón es que los militares participan en la política, de manera indebida, porque tienen una visión equivocada de sus roles y funciones en la sociedad y por intenso corporativismo.

Asociados a políticos oportunistas y a partidos patrimonialistas —históricamente involucrados en casos de corrupción—, los militares en este Gobierno se distancian de sus compromisos de carrera y descuidan la preparación para la guerra, además de contribuir al deterioro de la imagen positiva que tenían las FF.AA. junto a la sociedad. A continuación, explicamos el contexto en que se creó esta alianza para el atraso e indicamos propuestas de acción para establecer una dirección republicana para la defensa nacional del país en el Siglo XXI, presumiendo que las elecciones presidenciales ocurran sin graves problemas y un gobierno correcto venga a respetar la constitución y promover el desarrollo socioeconómico del país.

El texto se organiza en dos partes principales, subdivididas en secciones, además de esta introducción y una breve conclusión. La siguiente contextualiza históricamente la participación actual de los militares en la política brasileña y el reciente debilitamiento del control civil de las Fuerzas Armadas y sus impli-

caciones. La tercera parte apunta el proceso de erosión de la institucionalidad y de la profesionalización, considerando inclusive también los desgastes asociados a este proceso. La conclusión apunta una agenda mínima de iniciativas que podrían contribuir a establecer un rumbo de profesionalismo y amplio respecto al orden democrático de la parte de los jefes militares, reconciliando civiles y militares para bien del progreso y de la estabilidad social en el país.

2. Afectaciones a la democracia

2.1 Aspectos históricos de la participación de los militares en la política

Las relaciones cívico-militares han sido intensas y complejas en Brasil prácticamente desde la constitución del país, pero no siempre se han marcado por desconfianzas y desarmonías como las que se observan en la actualidad. Los militares han sido parte importante de la formación del Estado y de la sociedad desde los tiempos de la colonia, tanto uniéndose a las élites criollas para defender los intereses de la corona portuguesa contra enemigos externos como contribuyendo a la imposición del orden interno, con “campañas de pacificación”, un eufemismo para reprimir levantamientos populares en contra de una sociedad desigual y violenta, basada en la discriminación y en la exclusión desde los tiempos de la esclavitud⁹³.

En este proceso, las Fuerzas Armadas servían, por un lado, al mantenimiento del orden interno, siendo necesarias para consolidar un vasto imperio colonial conteniendo insurrecciones internas y resistiendo a invasiones extranjeras. Por otro lado, eran también (y siguen siendo) un medio de ascensión social para los excluidos que tenían ambición y capacidad de progresar en su jerarquía, y así tener acceso a las rentas del Estado. En cierto sentido, sus escuelas funcionaban como las de la iglesia católica, que hasta mediados del siglo XX ofrecía las únicas oportunidades de educación accesibles a los hijos de la gente local. La preservación de la unidad y la implantación del Imperio demandaban una élite pequeña y cohesionada, como argumenta Carvalho (2008).

De hecho, la primera institución de enseñanza superior civil creada en Brasil (la Escuela de Cirujanos de Bahía) sirvió para amparar la llegada del rey de Portugal en 1808, que trajo con la corte los docentes de la Escuela Naval creada en 1782 (la cual dio origen al Colegio Naval). Solamente cerca de veinte años después, en 1827, se crearon dos facultades de Derecho, en Olinda (Pernambuco) y Sao Paulo⁹⁴. La educación de las élites se hacía en Coimbra, como forma

⁹³ Souza et al. (2017) han organizado una excelente síntesis de este papel ‘pacificador’ de los militares a lo largo de la historia brasileña.

⁹⁴ Las primeras universidades surgen en Brasil solamente en la segunda década del siglo XX.

de mantenerlas unidas, evitando así la formación de élites locales que pudieran reproducir en Brasil el proceso de fragmentación política observado en la América hispánica (Halperin Dongui, 1998).

Mientras tanto, y por las mismas razones, desde principios del siglo XVIII se daban cursos permanentes de construcción de fortificaciones y de artillería. La Real Academia de Artillería, Fortificación y Diseño (origen del actual Instituto Militar de Ingeniería) se creó en 1792 y, a mediados del siglo XIX, los militares trabajaban para crear un sistema de enseñanza de ámbito nacional para sus hijos, algo que empezó con la proclamación de la República tras un golpe militar en 1889.

El siglo XX se ha marcado por una serie de intervenciones militares que han cambiado (a veces promoviendo, a veces evitando golpes) el curso de los eventos políticos nacionales. Ha sido así en 1920 con la Columna Prestes; en la Revolución de 1930, que instauró el gobierno Vargas —que se ha tornó en una dictadura con el soporte militar en 1937—; en 1956, cuando el mariscal Lott evitó un golpe en contra de Kubitschek; en 1961, cuando los militares conicieron el nombramiento del vicepresidente Goulart a la implantación de un régimen parlamentario en Brasil, tras la renuncia de Janio Quadros; y, en 1964, con el golpe que instauró una dictadura por 21 años, asegurando una transición democrática tan “lenta, gradual y segura” que aún no se completó.

Hubo intentos golpistas que no se han completado, así como golpes dentro de los propios regímenes militares, como en 1967, con la imposición del presidente Costa e Silva a la sucesión de Castello Branco; en 1969, con la toma del poder por una junta debido a la incapacitación del propio Costa e Silva para que no fuera nombrado el vicepresidente Pedro Aleixo; y, en 1977, cuando el presidente Geisel, anticipándose al intento de radicalización de su ministro del Ejército, lo despidió, asegurando así la continuación del proceso de transición democrática. Pero prácticamente en todas las elecciones hasta el golpe de 1964, militares han participado legítimamente en las elecciones, presentados por distintos partidos políticos. Unos han sido victoriosos, como el general Dutra, en 1945⁹⁵; otros han fracasado, como el mariscal Lott en 1960 y el general Euler Bentes Monteiro en 1979, presentado por el partido de la oposición en una elección indirecta.

Esta breve digresión no solamente ilustra cuán involucrados los militares han estado desde siempre en la política brasileña, también sugiere los orígenes de

⁹⁵ Para que se tenga una idea, los dos principales candidatos en esta elección, la cual también implicaba restablecer la democracia tras 15 años del gobierno Getulio Vargas (siendo 8 en una estricta dictadura), eran militares: el mariscal Lott y el brigadier Eduardo Gomes.

su creencia en el carácter superior de su formación y en el rol preponderante que, a su juicio, han tenido y deben tener las fuerzas armadas en la vida nacional. El registro de una antigüedad institucional y la creencia en su carácter de asimilación y conservación de los valores patrios alimentan una narrativa corporativa de valoración incondicional de sus hechos, en contrapartida de la ocultación de los errores que puedan manchar el “buen nombre” de las Fuerzas Armadas. Estamos hablando aquí de una convicción profunda, que compone una visión de mundo retroalimentada en escuelas marcadamente endógenas, ya que las generaciones se suceden en el seno de la “familia militar” (Castro, 2021b).

A lo largo de la historia, los militares brasileños han interpretado su rol en la sociedad como algo más que una burocracia especializada en hacer la guerra contra ejércitos extranjeros, entre otras razones porque el país, teniendo una situación geopolítica favorable y una diplomacia competente, no sufrió agresiones externas recurrentes, habiendo participado marginalmente de las dos guerras mundiales. Así fue que, teniendo una historia de activa participación en movimientos políticos, presencia nacional, acceso a fondos públicos y formación educacional de buen nivel (comparada con la mayoría de la población), además de servir de instrumento de cooptación de élites locales, parte de las élites militares se han considerado una especie de vehículo de construcción nacional y árbitros finales de procesos políticos en situaciones críticas.

Inspirados en la institución del poder moderador establecido en la Constitución de 1824, que atribuía al emperador la potestad de interferir en las disputas de los poderes, los militares que han instaurado la República (por un golpe) han buscado incorporar esta imagen de un poder arbitral en el Ejército, presentado a la sociedad como una institución permanente del Estado, con auto-atribuidas funciones ajenas a las armas. Este esfuerzo ha revelado su voluntad de intervenir directamente, incluso por la fuerza, en el proceso político, a partir de la cuestionable presunción de que las Fuerzas Armadas, en particular el Ejército, tendrían una identidad más profunda con los valores nacionales que otras instituciones del Estado (Barros, 1978).

De hecho, esta es la narrativa que se enseña en las escuelas militares, las cuales tienen leyes propias y gran autonomía de funcionamiento. Una vez que las generaciones se suceden en la profesión de las armas, y los jóvenes son educados en escuelas propias en las que la mayoría de los profesores son militares retirados. Educados durante toda su vida en el ámbito de la “familia militar”, tales jóvenes tienen una visión paralela de la realidad. Cuando son adultos, reproducen la lógica de que, en nombre de mantener la unidad nacional y porque se juzgan más honestos y preparados que los civiles, los militares son los únicos capaces de enfrentar los graves problemas nacionales en situaciones críticas.

Más aún, intentan legitimar esta narrativa no solamente con los ejemplos de sus intervenciones en otras circunstancias históricas, sino también con base en la convicción de que tanto su identidad como sus intereses serían indisociables de los del Estado y, por lo tanto, de la sociedad (Sodré, 1968).

La transición democrática a la brasileña estimuló la perpetuación de esta realidad paralela. Las élites brasileñas hicieron un pacto tácito: los políticos no interferían con los militares, que se ocupaban de sus asuntos y de su trabajo, dentro del marco institucional vigente, asegurando de esa manera su presupuesto. Encerrados en los cuarteles por decisión propia en el marco del proceso de profesionalización de las FFAA. iniciado en 1964, los militares habían guardado silencio en relación a las evoluciones políticas hasta la crisis del gobierno Dilma Rousseff y las manifestaciones de 2013. Los políticos, por su parte, no quisieron acercarse a las FFAA., ya sea porque no veían ventajas inmediatas o por prejuicios, por temor a asociar su imagen a un pasado que la sociedad se resiste a afrontar. Como resultado, Brasil estuvo prácticamente sin rumbo durante mucho tiempo en esta área tan importante de la vida social.

Aproximadamente una generación desde el fin oficial del régimen militar, los civiles y los militares han empezado a acercarse, como consecuencia de estímulos gubernamentales. La ampliación del conocimiento mutuo y la cooperación entre civiles y militares es una condición para que la sociedad, a través de sus representantes, asigne funciones relevantes a estos órganos de la burocracia estatal, con miras a promover la seguridad nacional de manera adecuada. Entretanto, el proceso volvió a retroceder a partir de la interferencia del comandante del Ejército en un fallo de la Suprema Corte que podría implicar la prisión para el ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva. Ahí empezó una nueva ruptura de confianza que trajo a la luz dinámicas típicas del período de la dictadura.

De un lado, sigue existiendo por parte de la sociedad la demanda de acceso a documentos sobre víctimas de violaciones a los derechos humanos y la sanción de agentes del Estado que violaron las leyes durante los años del régimen autoritario. El informe de la Comisión Nacional de la Verdad (CNV, 2014) revela la extensión de las violaciones de los derechos humanos durante el período autoritario. Los resultados presentados fueron vistos por los militares como parciales y señalan la intención política con la cual el gobierno Rousseff condujo este proceso de investigación. Sin desconsiderar su contribución para ampliar la comprensión del pasado, la CNV, en vez de contribuir a acercar civiles y militares, sirvió más bien para alimentar resentimientos y desconfianzas entre los dos grupos. Volveremos a esto.

La verdad es que este es un tema controversial en Brasil. De hecho, se espera que una comisión de la verdad —se llegó a proponer que fuera también “de

reconciliación”, pero esta disposición no estaba presente entre los principales actores— sea un proceso político, por medio del cual las partes hagan un ejercicio de empatía y, si posible, de compasión, como sucedió en Sudáfrica. Así es posible atribuir responsabilidades a quienes las tenían permitiendo a la sociedad saldar cuentas con su pasado. Para que sea así, es preciso desarmar los espíritus, dejando a los procesos judiciales al encargo de sancionar a los delincuentes conforme a la ley. Una cosa no anula a la otra, incluso. En el caso de Brasil, debido a la ley de amnistía, sin embargo, se necesitaría un cambio legal.

Antes de iniciar el proceso, la presidencia de la República consultó a varios ministerios sobre cómo proceder. El ministerio de la Defensa sugirió crear una comisión amplia, en el Parlamento, con la participación de las principales instituciones del país (incluyendo empresarios, sindicalistas, periodistas y la iglesia). La presidencia decidió limitar las investigaciones a las violaciones de derechos humanos operadas por agentes del Estado a partir de 1964, cuando la ley que creó la CNV hablaba de todas las “graves violaciones de derechos humanos desde 1946”. Así fue que los militares han considerado la iniciativa de la expresidenta un intento de venganza y puede ser que esto haya contribuido a su *impeachment*. Parte importante de la academia también menciona la parcialidad adoptada por la Comisión Nacional de la Verdad. Para Oliveira (2015), por ejemplo, la CNV desperdició la oportunidad de promover la reconciliación entre civiles y militares, y, así, de avanzar en la construcción de una política pública de defensa más efectiva.

Decisiones sobre millonarias reparaciones a ciudadanos muertos o heridos bajo la custodia del Estado han generado resentimiento entre los militares, quienes insisten en la necesidad de que la sociedad reconozca el “clima de guerra” que entonces prevalecía. Si antes los líderes militares mantenían un distante silencio sobre estos episodios, claramente contradictorios con la ética que ellos dicen adoptar en sus vidas cotidianas, ahora, estimulados por el propio presidente, se refieren a crímenes y a torturadores con naturalidad, como si fuera algo inevitable —hasta deseable— en el contexto de la Guerra Fría y un comportamiento aceptable en una sociedad sana.

Las contradicciones en relación con un comportamiento desviado de los estándares éticos que dicen adoptar son evidentes y no están aisladas. Hay contradicción también entre la narrativa heredada los militares estarían restringidos a la acción militar y tareas profesionales, y la asunción de responsabilidades en ámbitos socioeconómicos, considerados necesarios para reducir las desigualdades y promover el desarrollo económico sin el cual no se puede construir una potencia militar. El propio Manual Básico de la Escuela Superior de Guerra (ESG, 2009), creada en 1949, propone una visión amplia del poder nacional, involucrando, además de los aspectos militares y económicos, también dimen-

siones psicosociales y científico-tecnológicas. El manual permite confundir, así, las funciones típicas de las FFAA. con las del Estado.

Dos fenómenos contemporáneos han agregado complejidad al intento de aclarar los límites de las responsabilidades de las FFAA. en el pos Guerra Fría. El primero es la multiplicación de instrumentos de influencia y presión sobre enemigos y adversarios, a los cuales usualmente se refieren los especialistas con conceptos tales que “guerra híbrida”, “zonas grises” y “guerras de 4a o 5a generación” (Bilal, 30 de noviembre de 2021; Wither, 2020; Abbott, 2010). El segundo es que la criminalidad, organizada por total ineficiencia del Estado en la lucha contra los principales grupos armados, se ha beneficiado de las nuevas tecnologías en sus estructuras y capacidades. En la actualidad, parece claro que tales grupos ya no pueden ser enfrentados con fuerzas policiales convencionales. En muchos casos, hace falta invocar a los militares para que el Estado pueda equilibrar fuerzas.

Históricamente, la relevancia de los militares en la política nacional se ha destacado por sus acciones directas e indirectas. Como resultado de los servicios efectivamente prestados a la sociedad, pero también de las innumerables y exitosas acciones de comunicación social desde la redemocratización, las Fuerzas Armadas se encuentran sistemáticamente entre las instituciones más respetadas por la sociedad brasileña, junto con la prensa y la Justicia, pero, en ambos casos, con más del doble de índices de confianza. En estas encuestas aparecen en los últimos puestos los políticos, partidos y el Parlamento.

En regiones menos habitadas, como la Amazonía, los militares representan la presencia más visible —en algunos casos, la única— del Estado. En el gobierno Bolsonaro, sin embargo, esta visión empezó a cambiar y la imagen de los militares se ha deteriorado exactamente como consecuencia de su asociación a un gobierno percibido por la mayoría de la población como incompetente y corrupto. La población sigue dividida respecto a la participación de los militares en el gobierno: 44% desaprueban y 43% aprueban, según reciente encuesta del PoderData (Queiroz, 2 de mayo de 2022). La confianza en las FFAA., aunque sigue elevada, es decreciente desde 2017: del 83%, en 2017, al 78% en 2021, aún el doble del índice de confianza en los partidos políticos (Datafolha, 2021).

Pero el proceso de reingreso de los militares a la política no ha debilitado solamente la imagen de las FFAA. También dañó lo poco que había de control civil y desvió a los militares de su misión constitucional, conllevando riesgos para la propia seguridad nacional, una vez que gran parte de los oficiales desarrollan funciones civiles en búsqueda de complementos de renta y de acceso a privilegios. En paralelo, el presidente y sus seguidores incitan odios y profundizan la

polarización social con base en estereotipos sobre posibles amenazas comunistas y desinformación, presentándose a sí mismos como defensores de valores tradicionales y estimulando enfrentamientos con partidos de izquierda, con el claro intento de producir un desorden social que justifique la intervención de las FF.AA., buscando restablecer el orden y arbitrar los conflictos (Müller, 2020; Harris y Chipani, 2020; Benites et al., 2021).

A esto pasaremos, en la próxima parte, concentrando la discusión en la dimensión institucional del Ministerio de la Defensa. Antes, es importante comprender las convicciones que informan el comportamiento de los militares en la política actualmente y sus orígenes, así como la extensión y la importancia de su militancia política, lo que haremos en el próximo apartado.

2.2. Aspectos coyunturales de la participación de los militares en la política

Los militares han creado para ellos mismos y para la sociedad una narrativa sobre su importancia para la nación que no corresponde a la realidad. Los aportes que efectivamente su histórica participación política ha producido son menos republicanos de lo que ellos creen (algunos de ellos, de forma muy sincera). Carente de autocrítica, su autoimagen produce una narrativa influenciada por sesgos ideológicos y exceso de amor propio, atribuyéndose superioridad ética y competencias administrativas inexistentes en la realidad. Es comprensible que prefieran utilizar como parámetro una narrativa que reconstruya una versión edulcorada de sus contribuciones a la sociedad, toda vez que eso implica un acto de fe y refuerzo de su propia identidad.

De no ser así, sería necesario examinar objetivamente hechos históricos incoherentes con el comportamiento ético que dicen (y no raro creen) adoptar y con la autoimagen de cohesión y rectitud que tienen firmemente asentada en sus mentes. Por ejemplo, sería necesario reconocer la existencia de torturas, desapariciones forzadas (434 muertos y desaparecidos, según la Comisión Nacional de la Verdad (2014) y violaciones de derechos humanos en los cuarteles, lo que implicaría no solo asumir responsabilidades obvias (ya que, como se enseña en las escuelas militares, “las responsabilidades no se delegan; apenas las tareas pueden ser transferidas en instituciones jerárquicas”), como hizo Couto e Silva al reconocer, no sin ambigüedades, que había creado “un monstruo” (Fico, 2001; 2012; Godoy, 2015), sino también tomar acciones para reparar los errores del pasado.

En el caso específico del sistema de información durante el período de la dictadura, eso sometería a las instituciones militares al dilema de reconocer que las autoridades habían consentido en estas prácticas, ‘respetando ciertos límites para no afectar el imagen de la revolución’, como registró Geisel (D’Araújo y Castro, 1997), refrendado por documentos de la agencia de inteligencia de

EE.UU. (Colby, 11 de abril de 1974), o que la comunidad de inteligencia había adquirido autonomía incompatible con la jerarquía y disciplina inherentes a las instituciones militares. Cualquiera de los dos casos implica contradicción con la autoimagen que tienen de sí mismos los militares e, institucionalmente, las FFAA.

La verdad es que la sociedad brasileña no logró realizar completamente la transición hacia la democracia. Las instituciones son aún débiles y la cultura democrática es frágil. Tras una generación sin formar liderazgos políticos, por causa de la represión que imperó de los sesenta a los ochenta, solamente ahora los jóvenes empiezan a comprender que la construcción de un futuro mejor depende de su acción responsable. Sin embargo, las máquinas de acceso a votos están controladas por grupos políticos habituados a sacar beneficios financieros a través de partidos políticos sin compromiso con ideas y políticas adecuadas a las necesidades de la sociedad.

En este contexto, políticos oportunistas se han asociado a militares preocupados con la posibilidad de enfrentar la justicia y de perder privilegios para construir una alianza para el regreso, una reedición del proyecto dictatorial de 1964 aún más dañino al país, debido al corte populista y carente de propósito que este tendría, más allá de mantenerse en el poder. De hecho, en aquel entonces prevalecía la percepción de una amenaza comunista en un contexto internacional marcado por la bipolaridad y por las presiones de EE.UU. en contra de esta presunta amenaza, materializada en “enemigos internos”. Este proceso produjo violaciones de derechos humanos en los países latinoamericanos cuyas dictaduras se asociaron a Washington durante la Guerra Fría. Irónicamente, este proceso también facilitó la construcción de confianza entre los ejércitos sudamericanos, un activo que ha sido importante en el período de la transición democrática, especialmente para Argentina y Brasil.

La diferencia es que, en Brasil, por distintas razones, la dictadura ha sido relativamente menos violenta y la transición más bien fue negociada desde la presidencia de la república con base en un compromiso de amnistía amplia e irrestricta. Además, si bien la sociedad brasileña estaba polarizada, tanto a la derecha como a la izquierda, los proyectos políticos concurrentes presentaban visiones coherentes —sin embargo, distintos— de un futuro mejor para el país. Actualmente, sucede al revés, el presidente Bolsonaro y sus acólitos civiles y militares revelan apenas intereses rentistas de corto plazo y total falta de compromiso con las instituciones democráticas y con el futuro del país. No hay plan de desarrollo socioeconómico, ni siquiera un sentido de dirección más allá de vencer en las elecciones para asegurarse el privilegio de inmunidades que excluyan una estadía en la prisión en los próximos años.

En lo que concierne a los militares, aún durante la dictadura ellos habían decidido valorar su propia profesionalización, con la idea de que la intervención sería transitoria y, una vez transferido el poder para los civiles, las FF.AA. ganarían más concentrándose en las actividades principales con gran autonomía. La ley de amnistía fue pensada, por tanto, como una especie de seguro, buscando evitar que los involucrados en la “guerra sucia” fueran perseguidos por la Justicia y alejando la posible necesidad de volver al poder para proteger a “los suyos”.

Al mismo tiempo, se han dado cuenta del desastre económico resultante del irresponsable financiamiento del “milagro económico” de los setenta, que resultó en la “década perdida” (de los ochenta), marcada por estancamiento económico, inflación descontrolada, deuda externa excesiva y bajo crecimiento económico. Pero el hábito de reinterpretar la historia de manera sesgada y auto laudatoria hace que ellos recuerden solamente los años de bonanza, como si las desgracias económicas de los ochenta, que han tomado un par de décadas arreglar, no fueran su responsabilidad. Peor aún, los liderazgos civiles que han participado de sus gobiernos han logrado eximirse de responsabilidades por aquel período⁹⁶.

Así fue que las FF.AA. se han organizado para reconstruir su imagen ante la sociedad brasileña, invirtiendo en la prestación de servicios en zonas más distantes (como el Nordeste y el Norte), en lobbies junto al Parlamento, y en estructuras de propaganda y comunicación social profesionales, además de apostar en el desgaste inherente a las dinámicas políticas de una democracia en construcción. Decidieron usar el transcurso del tiempo en favor de la construcción de esta imagen positiva, bastando concentrar los mensajes en las evidencias de las políticas que han dado buenos resultados, lo que efectivamente ocurrió. Por otra parte, han negociado tácitamente con los nuevos líderes políticos un compromiso de mantenerse en los cuarteles a cambio de preservar su autonomía presupuestaria y administrativa.

Las cosas parecían tranquilas con este arreglo, y se apostaba en que las generaciones más jóvenes, no habiendo vivido los “años de plomo”, lograrían establecer una relación armónica con militares profesionales. No obstante, esa percepción estaba apoyada más en la buena voluntad de algunos actores políticos y militares que en la construcción de instituciones democráticas sólidas. La ascensión de Bolsonaro y la debilidad institucional del aparato de defensa brasileño fueron condiciones perfectas para romper con la pretendida armonía: los militares no solamente han retornado como candidatos de distintos partidos políticos,

⁹⁶ Algunas de las más sólidas interpretaciones de este período están en Gaspari (2002a; 2002b; 2003; 2004); Couto (1998); Soares y D’Araújo Soares (1994); Soares et al. (1994; 1995); D’Araújo (1994).

sino que se han insertado en las burocracias del Estado, incluso en áreas que no conocían y no tenían competencia para administrar. De una parte, siguiendo el ejemplo de los productores rurales y de los evangélicos neopentecostales, se han distribuido en varios partidos políticos, para influenciar la agenda política desde distintos puntos y no aparecer como un grupo cohesivo, disimulando sus intereses en propuestas con tintas ideológicas variadas.

De otra parte, los militares se han movilizado en gran número y recaudan elevados beneficios financieros. Dantas (12 de mayo de 2022) recogió los datos: los candidatos militares han aumentado en 12,5% entre las elecciones de 2016 y 2020, cuando han totalizado 6,7 mil candidatos a distintos cargos electivos. Entre 2018 y 2021, mientras el presupuesto del poder Ejecutivo con servidores civiles ha disminuido en 8,4%, el dedicado a los servidores militares se ha incrementado en 5,7%; entre los retirados, los gastos con civiles han disminuido el 4,2%, mientras que los militares han recibido el 3,3% de incremento. Patu y Gielow (11 de mayo de 2022) subrayan que los militares no han sido afectados por la reforma de la seguridad social, habiendo recibido aumentos de sueldos que llegan al 49%.

Además de los cerca de 8.450 militares retirados que en 2020 ocupaban cargos (civiles, en su mayoría) en el gobierno (Queiroz, 2 de mayo de, 2022), otros 7.000 se iban a reclutar temporalmente para suplir la ausencia de servidores en el ministerio de Economía y no se sabe cuántos están contribuyendo con el ministerio de la Educación en la implementación de un programa de escuelas cívico-militares. Para Leiner (2020), más importante que la cantidad de militares en funciones civiles, se trata de un proceso de construcción de una hegemonía, mediante la imposición de sus valores y símbolos a la sociedad. Todo se hace en nombre de una superioridad moral y de una competencia administrativa mítica, como ha demostrado el GEDES (Penido et al., 2020).

Penido (2021) profundiza la discusión, subrayando cinco dimensiones a través de las cuales los militares penetran en la estructura del Estado: (1) La presencia física de las fuerzas de seguridad en las ciudades, incluso mediante crecientes recursos tecnológicos de monitoreo electrónico de los ciudadanos; (2) La ocupación de cargos administrativos, mediante elecciones o designaciones políticas; (3) La utilización de doctrinas militares para encuadrar temas que deberían ser tratados según distintas lógicas, como es especialmente el caso de la seguridad pública, donde se promueve una lógica de amigo/enemigo (interno); (4) La imposición de valores militares a otros contextos, como ilustra el proyecto de escuelas militarizadas y de las políticas ambientales en el gobierno Bolsonaro; y (5) El empleo de recursos de las FFAA. en temas que nada tienen de militares, como el transporte de vacunas, el soporte a poblaciones carentes y más recientemente, la supervisión de elecciones.

Dos ejemplos evidencian eso: en 2021, una decisión del presidente retiró de los militares la obligatoriedad de recibir el límite de los sueldos pagados a servidores públicos (el salario de un ministro de la Suprema Corte, alrededor de 8 mil dólares), permitiéndoles recibir el doble de este techo (Caram, 12 de mayo de 2021). Pero el ejemplo más impresionante es la militarización del Ministerio de la Salud, donde un oficial general activo, Eduardo Pazuello produjo un descalabro administrativo, marcado por denuncias de corrupción, que el Gobierno trató de ocultar con todas sus fuerzas. Esta gestión produjo casi 700.000 óbitos según las cifras de un consorcio de vehículos de comunicación, ya que el ministerio perdió incluso su capacidad de monitorear las políticas públicas y de producir estadísticas confiables.

El oficial presentado por el presidente como “el mejor especialista en logística del Ejército brasileño” administró la salud llevando, en el ápice de la pandemia, a: (a) ignorar las demandas de un gobernador por respiradores y oxígeno, causando muertes innecesarias por asfixia en Manaus (Sassine, 10 de marzo de 2021), donde el Ministerio de la Salud envió medicamentos inútiles para tratar la COVID-19, como cloroquina e ivermectina; (b) recusar ofertas de equipos y vacunas cuando aún era posible encontrarlos, dejando sin ejecutar el 72% de su presupuesto (Senado Noticias, 23 de marzo de 2020); (c) equivocarse al enviar para el estado de Amapá vacunas que debían ser remitidas al estado de Amazonas (estamos hablando de una distancia de más de 1000 Km entre las dos capitales) (ANSA, 25 de febrero de 2021); y (d) protagonizar denuncias de corrupción, involucrando a sus asesores inmediatos, todos militares.

Hoy día el general Pazuello está retirado, habiéndose tornado asesor especial del presidente de la república con la responsabilidad de redactar su plan de Gobierno en su intento de reelegirse en octubre próximo. Ejemplos más evidentes de patrimonialismo y ausencia de separación entre los intereses políticos del grupo de apoyo al presidente y la legítima ejecución de políticas públicas solo se encuentran en la campaña electoral cotidiana, pero ilegal, que el presidente realiza con recursos del Estado brasileño.

Afortunadamente, Brasil no está en una guerra, pues, como veremos, la defensa nacional carece de unidad de comando, fuerzas de interoperabilidad y equipos necesarios para cumplir su misión constitucional. Si bien el Ministerio de la Defensa ha recibido el mayor presupuesto nacional para inversiones, sus proyectos estratégicos no se completan y algunos se postergan (Higuera, 2022). Para que se tenga una idea, el 20% del total de las inversiones en el presupuesto de 2022, aproximadamente 1.7 mil millones de dólares, se ha destinado al ministerio de la defensa. Esto es superior a las inversiones dedicadas a los ministerios de la Educación y de la Salud, que, sumadas, alcanzan poco más que 1.58 mil millones de dólares. Defensa recibió 14,3 mil veces más que medio ambiente,

para que no queden dudas sobre las prioridades del presidente (Góes y Lindner, 23 de diciembre de 2021).

En síntesis, la participación de los militares en la política se ha incrementado enormemente en los últimos años de distintas maneras, con graves implicaciones para la defensa nacional. Por un lado, la capacidad administrativa y el prestigio de los militares soportan un gobierno desastroso, que sobrevive a costo de la cooptación de prácticas patrimonialistas y partidos corrompidos. Por otro lado, los militares aseguran privilegios para sí mismos y amplían los presupuestos de las FFAA., siempre afirmando su convicción de que así están contribuyendo para la grandeza de la patria. Mientras tanto, los recursos humanos están colocados donde no caben, perjudicando el adiestramiento para el combate, mientras, las reformas administrativas para garantizar la unidad de comando necesaria para emplear la fuerza durante un conflicto no se implementan, los gastos de personal se incrementan rápidamente, y las inversiones en capacidades logísticas y bélicas se reducen.

Mientras el riesgo de un conflicto internacional se acentúa, y habiendo invitado a las grandes potencias a establecerse en Sudamérica con su omisión para liderar un proyecto de interés regional, Brasil utiliza sus FFAA. para dividir a su propia población, rememorando, además, los tiempos no tan distantes en que militares y policías, convencidos de que tenían “enemigos internos”, cometieron crímenes contra los ciudadanos que ellos habían jurado proteger. Claramente, al continuar sin rumbo y sin límites adecuados, los militares debilitan las instituciones democráticas y ponen en riesgo la seguridad nacional, entregando a la sociedad el opuesto de la misión que la Constitución les atribuye. En parte esto acontece porque la sociedad brasileña no solamente no logró concretar su transición a la democracia, sino que ha sufrido un progresivo debilitamiento del control civil sobre los militares. De esto trataremos en el próximo apartado.

3. El proceso de debilitamiento del control político civil

El control civil sobre las FFAA. es uno de los pilares esenciales de una democracia (Desch, 2001; Bruneau y Tollefson, 2014; Pion-Berlin, 2009; 2005). Según la literatura, existen dos razones que tornan esencial este control para garantizar el sentido democrático del aparato de defensa y la profesionalización de las FFAA.

El primero es que los militares operan en un ambiente altamente jerarquizado, en el que no hay mucho espacio para el pensamiento crítico y el establecimiento de contrapuntos. Idealmente, los militares deben estar preparados para actuar en los conflictos armados, ambiente en el que hay poco tiempo para la toma de decisiones y donde el incumplimiento de una orden tiende a causar daños. Su preparación requiere la creación de un sistema de creencias basado en doctri-

nas, que se combina con un proceso de reafirmación de lealtades personales. La política, por otro lado, tiene la dialéctica como elemento fundamental. Las políticas públicas son resultado de embates de ideas basadas en diferentes concepciones de la realidad. Los contrapuntos son esenciales y, por lo tanto, los militares no tienen las herramientas para actuar en ese escenario.

Segundo, los soldados son entrenados a lo largo de sus carreras para adquirir un espíritu de cuerpo que les permita proteger a sus compañeros de armas en el campo de batalla. Su formación no está formateada para crear una visión sobre la defensa nacional, lo que se traduciría en la construcción de una política pública dirigida a Brasil, un país grande y complejo. Pensar y construir la defensa nacional es una tarea compleja, que requiere la interacción entre civiles de diferentes formaciones y profundos conocimientos de Relaciones Internacionales, Ciencias Políticas, Ciencias Militares, Geopolítica y otras, además de las militares. La tarea también debe realizarse bajo el mando de los civiles electos, que ejecuten el proyecto específico para el sector propuesto durante la elección. El foco de la política de defensa, en ese sentido, es construir un pensamiento nacional sobre el tema y evitar que los militares privilegien sus propias Fuerzas en perjuicio del interés nacional.

Establecer el control civil sobre las Fuerzas Armadas no es un proceso sencillo. Por el contrario, es una tarea que, idealmente, exige un esfuerzo conjunto de civiles y militares, quienes necesitan estar convencidos de que el control civil, además de ser clave para el funcionamiento del Estado, es también una condición fundamental para la eficiencia de la defensa nacional porque permite la profesionalización de los militares y garantiza la interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas.

Quizás por las dificultades inherentes al proceso, Brasil jamás pudo establecer el control civil. Desde la redemocratización, ocurrieron importantes avances en este sentido, pero también retrocesos. Los veinte años entre 1996 y 2016 fueron marcados por avances “lentos y graduales” en el establecimiento del control civil sobre las FF.AA. brasileñas. Los últimos seis años, por el contrario, han experimentado retrocesos rápidos y abruptos, al punto de aumentar el riesgo de una nueva ruptura institucional en el país.

Independientemente de lo que suceda en los próximos meses, lo cierto es que, al menos desde los episodios relacionados con el *impeachment* de Dilma Rousseff, los militares han vuelto a ser actores fundamentales de la política brasileña. Esto es un retroceso político en Brasil, que perjudica el funcionamiento de las instituciones democráticas y dificulta la definición de un norte para el sector defensa.

Antes de examinar ese retroceso, es necesario comprender cuáles fueron los avances mencionados arriba. Eso es importante para contrastar los dos períodos, el de desarrollo y el de retroceso del control civil, que solamente fue tan rápido y definitivo porque las bases de sustentación de dicho control no estaban bien puestas.

3.1. Principales avances en el control político sobre las Fuerzas Armadas

La primera iniciativa en el largo proceso de construcción del control civil fue la aprobación de la Política de Defensa Nacional (PDN) en 1996. Fue la primera vez que el Gobierno brasileño expresó realmente las expectativas que tenía de los militares y los objetivos de defensa de Brasil en relación con el sistema internacional. Se pueden hacer muchas críticas a este documento (Winand y Saint-Pierre, 2010, p. 4; Fuccille, 2006, pp. 88-92), pero la aprobación de la PDN fue una señal importante de que el gobierno brasileño pretendía enfatizar que la defensa debe ser un esfuerzo coordinado.

La segunda iniciativa fue aún más importante: la creación del Ministerio de Defensa (MD), en 1999, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Eso fue un proceso muy difícil, pues la idea de crear una institución para establecer el control civil de los militares estaba en la pauta desde los debates constitucionales que terminaron con la aprobación de la ley fundamental brasileña en octubre de 1988. En aquel momento, los actores políticos creían que sería imposible lograr la tarea.

Brasil es un caso raro de país donde el fin de una dictadura se dio después de una larga negociación, sin revueltas ni fuertes presiones de la sociedad civil. Los militares tuvieron tiempo de negociar con las élites civiles, estableciendo cómo se conduciría este proceso y asegurando para ellos mismos un papel influyente en los debates constitucionales. Uno de sus principales objetivos en este período fue mantener su autonomía y su fuerte influencia política en la nueva república brasileña. Después de la aprobación de la Constitución, quedó claro que habían logrado éxito en sus objetivos, pero en los años siguientes tuvieron que aceptar algunas pérdidas.

El Ministerio de Defensa tenía el objetivo de producir al menos tres avances relevantes. Primero, crear una nueva cultura burocrática entre las Fuerzas Armadas, reduciendo su importancia política y permitiendo que estuvieran enfocadas en prepararse para cumplir su misión principal, la defensa contra amenazas externas. El segundo avance deseado era una mejor integración entre las Fuerzas Armadas. El tercero sería mejorar la calidad del pensamiento civil sobre la defensa en Brasil. En este ámbito, el ministerio desarrolló diversas iniciativas, entre ellas premios a estudiantes de grado y posgrado que produjeran los mejores trabajos sobre el tema, programas de promoción de investigaciones sobre

defensa nacional, organizados en colaboración con el Ministerio de Educación, cursos de extensión y congresos académicos sobre defensa, entre otros.

Los primeros años después de la creación de este ministerio fueron turbulentos, marcados por contestaciones de los militares al nuevo *status quo*. Winand y Saint-Pierre (2010), Fuccille (2006) y Zaverucha (2005) examinan las dificultades de este proceso.

En 2005, el ministerio aprobó otra versión de la Política de Defensa Nacional, pero el documento no introdujo los cambios necesarios en la estructura de defensa y las relaciones cívico-militares. De hecho, nada fue cambiado con el nuevo texto, que ha contribuido poco a la evolución del debate (Cortinhas y Okado, 2015). El texto más importante para tanto fue editado solamente en 2008, la Estrategia Nacional de Defensa (Presidencia de la República de Brasil, 2008).

La END 2008 estableció los principales conceptos que definen el sector y vinculó la defensa con el desarrollo económico. La idea central fue que las inversiones en defensa debían privilegiar productos y sistemas que pudieran contribuir al desarrollo brasileño a través de la creación de tecnologías duales, aplicables tanto al mercado civil como al militar. Una segunda idea fue establecer que Brasil no planificaría su defensa con base en posibles amenazas al país, sino en las capacidades que pretende desarrollar para garantizar su protección “predominantemente” contra amenazas externas. Si bien los civiles involucrados en el proceso de redacción de la END han intentado restringir el empleo de las FF.AA. a conflictos interestatales, los militares lograron dejar abierta la posibilidad de su empleo en conflictos internos. El compromiso con la “pacificación del país”, con todo lo que esto implica, sigue siendo importante para los militares brasileños (Exército Brasileiro, 2022).

Una tercera definición importante del documento es que los esfuerzos para revitalizar la defensa estarían centrados en tres sectores estratégicos priorizados: aeroespacial, cibernético y nuclear. Finalmente, otro aporte importante de la END estuvo relacionado con la noción de que las Fuerzas Armadas debían desarrollar de manera conjunta sus nuevos programas, siendo el MD el responsable de racionalizar la estructura de defensa del país. Eso significa que el debate sobre el presupuesto de defensa debía, al menos idealmente, centrarse en el ministerio, construyéndose, en su ámbito, nuevas estructuras para realizar estas funciones.

Esas nuevas instituciones fueron creadas recién en 2010. La primera y más importante fue el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA), creado por la Ley Complementaria N° 136/2010, llamada por su relevancia “Ley de la Nueva Defensa”. El EMCFA fue concebido para minimizar el corporativismo

histórico de las Fuerzas Armadas y reforzar la necesidad de integración en sus programas de planificación, equipamiento y operaciones, además de establecer la unidad de comando en la hipótesis de empleo conjunto de la fuerza. Una segunda estructura importante creada más tarde en el mismo año fue la Secretaría de Productos de Defensa (SEPROD) que, al menos inicialmente, tenía dos objetivos principales: promover la Base Industrial de Defensa de Brasil y conectar los planes de adquisición y equipamiento de las Fuerzas Armadas, incrementando la racionalización del gasto de defensa en el país. En teoría, estas dos estructuras aumentarían el poder del MD en relación con las Fuerzas Armadas y, por lo tanto, serían instrumentos importantes en la consolidación del control civil sobre las Fuerzas Armadas. Pero eso era solamente “en teoría”.

Además de la creación del EMCFA, la LC 136/2010 atribuyó al presidente de la república la competencia de enviar al Congreso, cada cuatro años, nuevas versiones de los tres documentos de defensa: la Política de Defensa Nacional (PND), la Estrategia de Defensa Nacional (END) y el Libro Blanco de la Defensa Nacional (LBDN). Esta demanda reforzó la idea de que el Congreso debía ser incluido en los debates políticos sobre defensa y que establecer una política de defensa coherente en el país era un esfuerzo democrático. La LC 136/2010 estableció que el primero de estos ciclos de actualización debía finalizar en julio de 2012, cuando la presidente envió la versión actualizada de los documentos al Congreso. Desde entonces, el presidente ha enviado nuevas versiones al Congreso cada cuatro años, siempre con un retraso de algunos meses. El Congreso, por su parte, jamás confirió importancia a esto, habiendo tardado por lo menos dos años para simplemente aprobar los documentos, sin analizarlos o debatirlos públicamente.

Si bien las versiones más recientes de los documentos de defensa son muy similares a los originales, otras importantes reformas estructurales continuaron ocurriendo en el MD. La principal derivó del Decreto Presidencial N° 7.974/2013, que creó la Secretaría General (SG). La SG es responsable de coordinar todas las secretarías del Ministerio de Defensa, órganos que se ocupan de la organización burocrática de este ministerio. Sería, así, el lugar de centralización de los debates presupuestarios, realizados en el ámbito de la SEPROD y, principalmente, en la Secretaría de Organización Institucional (SEORI). Además, la SG también tendría que orientar la Secretaría de Personal, Educación, Salud y Deportes (SEPESD), responsable del sistema educativo y del personal del Ministerio de Defensa.

Tras estos cambios, el MD pasó a estar integrado por el Gabinete del Ministro y sus asesores especiales (Planificación, Instituto Pandiá Calógeras, Escuela Superior de Guerra, Consultores Jurídicos y Auditoría Interna), el SG (que quedó integrado por cuatro Secretarías: Productos de Defensa, Perso-

nal, Organización Institucional y Secretaría de Protección a la Amazonía), por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y por las propias Fuerzas Armadas.

Estructuralmente, parecía que el MD podría reforzar el control civil sobre las Fuerzas Armadas. El Ministro de Defensa para el período, Celso Amorim, estuvo al frente del ministerio desde el 6 de agosto de 2011 hasta el 1 de enero de 2015. Los avances en su gestión, debido a los cambios estructurales que impulsó, pueden ser vistos como la culminación del período de control civil sobre las Fuerzas Armadas en Brasil.

Con la centralización de estas instituciones en el ámbito del MD, se podía esperar que el ministerio estuviese dotado de instrumentos para organizar tanto las negociaciones presupuestarias y, en consecuencia, las decisiones sobre los programas de personal y equipamiento de las FFAA., como las discusiones sobre la formación y las actividades de los militares. Entretanto, si bien las estructuras avanzaron, las principales funciones del MD continuaron ocupadas por militares retirados, jerárquicamente subordinados a los activos y siempre atentos a los intereses de sus respectivas fuerzas (Cortinhas y Vitelli, 2020). En otras palabras, mientras los instrumentos permitían al ministerio coordinar las Fuerzas, integrar sus tareas y construir con ellas prácticas inter operacionales, los actores no tenían interés en hacerlo, habiendo mostrado compromiso con la manutención de la autonomía de las FFAA. Peor aún, los militares jamás han permitido la creación de una carrera de estado civil en el Ministerio de la Defensa, la cual les alejaría de la conducción de las políticas sectoriales.

A pesar de ser importantes, los avances alcanzados solo se dieron porque fueron el resultado de intercambios negociados con las Fuerzas Armadas y no porque se impusieran con base en una decisión que reflejara la voluntad política de reducir la autonomía de las Fuerzas Armadas. En ese sentido, no se promovió un cambio cultural profundo en las relaciones cívico-militares en Brasil.

Lamentablemente, la ausencia de una visión política clara sobre la necesidad de imponer el control civil sobre las Fuerzas Armadas, incluso durante el período en el que se produjeron los diversos avances antes mencionados, ha cobrado un precio muy alto en la actualidad, en la que existe una evidente amenaza a la democracia brasileña.

A continuación, discutiremos los cuatro límites principales de este proceso, y luego examinaremos cómo se dio el retroceso de la institucionalidad en el sistema de defensa brasileño desde 2016.

3.2. Límites y retrocesos en el establecimiento del control civil en Brasil

El primero de estos límites se refiere a cómo están jerárquicamente posicionadas las principales estructuras creadas desde 2010, el EMCFA y la SEPROD. El artículo 11 de la LC 136/2010 establece que el EMCFA “elabora el empleo conjunto de las Fuerzas Armadas y asesora al Ministro de Defensa en la realización de ejercicios conjuntos y en el despliegue de las Fuerzas Armadas brasileñas para operaciones de mantenimiento de la paz, además de otras atribuciones establecidas por el Ministro de Defensa”. Como se puede notar, el artículo limita claramente las funciones del Estado Mayor Conjunto de las FFAA. (EMCFA) en relación con las Fuerzas Armadas. El EMCFA solo participa en la planificación cuando se realizan operaciones conjuntas específicas, lo que normalmente sucede cuando las Fuerzas Armadas participan en esfuerzos interinstitucionales en la frontera brasileña o cuando, por ejemplo, apoyan a las fuerzas policiales en el aseguramiento de operaciones de seguridad pública. Los ejercicios conjuntos todavía son raros en las rutinas de las Fuerzas Armadas brasileñas y las únicas operaciones que se mencionan específicamente en el artículo son las operaciones de mantenimiento de la paz.

Además, el EMCFA no está jerárquicamente por encima de los mandos de las Fuerzas Armadas. El jefe del EMCFA y los comandantes de las Fuerzas están en el mismo nivel y dado que los cuatro son generales de cuatro estrellas, no existe una precedencia clara de uno sobre el otro. Interesante observar, por ejemplo, que los comandantes de las Fuerzas Armadas no están mencionados en la normativa ministerial donde se señala la jerarquía de los cargos en el Ministerio de Defensa (Ministerio de Defensa, 2020). La ausencia a propósito mantiene obscura su posición jerárquica en relación al jefe del EMCFA y al propio Ministro de Estado de la Defensa, lo que nos parece absurdo. La situación se torna aún más grave porque la tradición establecida es que no solamente los comandantes de las Fuerzas Armadas, sino que también los jefes de los Estados-Mayores de las Fuerzas singulares son más antiguos que el comandante del EMCFA y tienen, por eso, superioridad jerárquica a él.

En suma, la competencia del Estado Mayor Conjunto es muy limitada, tanto en términos legales como pragmáticos. Las pocas operaciones realizadas por el EMCFA son ocasionales y Brasil está lejos de tener Fuerzas Armadas que planifiquen sus acciones y estén listas para operar de forma conjunta. La interoperabilidad es aún un objetivo distante. No existe unidad doctrinaria entre los militares de las tres fuerzas. Desde el punto de vista del cumplimiento de la misión constitucional de las FFAA., los miles de oficiales que hoy día están dispersos en varios órganos del Poder Ejecutivo Federal estarían mejor empleados en la construcción de una doctrina conjunta y en la definición de protocolos de interoperabilidad.

La Secretaría de Productos de Defensa (SEPROD) tampoco está construida de modo en que permita una racionalización del presupuesto de defensa o de garantizar que los gastos sean realizados conjuntamente. El análisis de los procesos de las adquisiciones y del presupuesto de defensa brasileño permite concluir que también la SEPROD es muy débil. Inicialmente, la Secretaría —que fue creada por el Decreto N° 7.364, modificado en noviembre de 2010— fue vista como una institución que minimizaría una de las principales vulnerabilidades del sistema de defensa brasileño, detectada en la Estrategia Nacional de Defensa (END). La END 2008 consideró las siguientes vulnerabilidades como las más importantes para el aparato de defensa brasileño: “obsolescencia de la mayor parte del equipamiento de las Fuerzas Armadas; alto grado de dependencia de productos de defensa extranjeros; y ausencia de una dirección unificada para la adquisición de estos productos” (Presidencia de la República de Brasil, 2008, p. 42).

Aún en los tiempos actuales, tales vulnerabilidades permanecen, a pesar de que los analistas esperaban que el mandato principal de la SEPROD fuera minimizar estos problemas. El artículo 25 del Decreto N° 7.364/2010 estimuló esa percepción, ya que establece que las competencias de la SEPROD serían formular políticas que puedan estimular el desarrollo de la base industrial de la defensa brasileña, “proponer la formulación y actualización de la política de adquisición de productos de defensa y seguir su ejecución”.

Este primer límite está muy conectado al segundo. Las dos estructuras no solamente son jerárquicamente débiles, tampoco tienen una composición que les permita ejercer la función de disminuir la autonomía de las Fuerzas Armadas. La SEPROD, por ejemplo, es incapaz de centralizar los procesos de planificación y la relación del Gobierno Federal con las empresas de defensa, además de no tener la capacidad suficiente para consolidar los debates presupuestarios con base en su propia visión de cómo debe llevarse a cabo la defensa nacional. Ello se debe, principalmente, a su baja capacidad estructural, como será observado abajo.

Una breve comparación de SEPROD y EMCFA con estructuras similares en otros países lleva a tales conclusiones. Es interesante notar que países con economías similares a la de Brasil —y que también mantienen una presencia militar constante en el Atlántico Sur, como Francia y el Reino Unido— tienen estructuras de defensa muy diferentes. Mientras que en Brasil hay más de 360 mil militares activos y el Ministerio de Defensa es una estructura con menos de 2.000 empleados (en total), en Francia hay poco más de 200 mil militares y más de 60 mil funcionarios civiles en la estructura del Ministerio de Defensa (Ministère des Armées, 2019). En el Reino Unido, también hay más de 60.000 funcionarios civiles en el Ministerio de Defensa, de los cuales más del 60% están trabajando

en áreas presupuestarias (Ministerio de Defensa del Reino Unido, 2021). Hay, aún en el Reino Unido, poco más de 200.000 militares en servicio activo.

Ambos ministerios de Defensa cuentan con organismos específicos de planificación de fuerzas y adquisiciones, que centralizan la relación entre la estructura de defensa y las FF.AA. y que elaboran el presupuesto de defensa a partir de una única estructura y de una visión conjunta (y por lo tanto nacional) sobre la defensa. Además, tanto en el Reino Unido como en Francia, los jefes de Estado Mayor Conjunto (el “*Chef d’État-Major des Armées*” en Francia y el “*Chief of Defence Staff*” en Inglaterra) están jerárquicamente por encima de los comandantes de las Fuerzas Armadas, lo que es fundamental para mantener una relación conjunta entre ellas. Sin esta superioridad jerárquica, no hay garantía de interacción o racionalización de gastos, entre otras ineficiencias.

Una tercera limitante para que el Ministerio de Defensa pudiera imponer efectivamente el control civil sobre las Fuerzas Armadas estaba en la forma en que se ocuparon las estructuras creadas. Además de su debilidad jerárquica y de la composición insuficiente, las principales estructuras del MD continuaron, incluso durante los gobiernos más progresistas del Partido de los Trabajadores (PT), siendo predominantemente ocupadas por militares (Cortinhas y Vitelli, 2020). Es interesante notar que el proceso más acelerado de militarización del Ministerio de Defensa durante aquel período se dio precisamente durante el mandato en el que se crearon las principales instituciones que podían implementar el control civil. En los mandatos de Celso Amorim y Aldo Rebelo como ministros de Defensa (entre agosto de 2011 y mayo de 2016), el número de civiles ocupando cargos en el ministerio cayó del 40,3% al 34,9% (Cortinhas y Vitelli, 2020, p. 205). Este dato demuestra que el Ministerio de Defensa ya estaba, desde entonces, bastante dominado por los militares.

Una de las principales circunstancias que impidió que civiles ocuparan cargos en el ministerio fue la decisión de no crear, una carrera de servidores públicos especializados en defensa. Eso impidió que el MD tuviese, en las últimas décadas, un cuerpo de civiles comprometidos con el tema y que pudieran construir una relación de continuidad y preocupación permanente con la defensa nacional, implementando políticas centradas en el interés nacional y no en preferencias burocráticas. Un debate interesante sobre el tema fue organizado recientemente por la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa (ABED, 20 de junio de 2020).

Finalmente, una cuarta condición que limitó la construcción del control civil sobre las Fuerzas Armadas en Brasil, a pesar de la creación de un ministerio para tal efecto, fue la poca cultura de defensa en la sociedad brasileña. Si el ambiente político nunca percibió la importancia del tema, mucho se debe al alejamiento

de la sociedad con la cuestión. La Defensa no es un tema importante para la población brasileña y los parlamentarios nunca lo percibieron como un asunto político relevante. Los medios de comunicación, por su parte, tampoco percibían, hasta unos pocos años, la importancia de establecer un control civil sobre los militares, ya que aparentemente habían dejado de amenazar al régimen democrático.

La academia, por su parte, construyó varias críticas sobre la timidez de los avances realizados (Fuccille, 2006; Marques, 2004; Martins Filho, 2010; Winand y Saint-Pierre, 2010), pero optó por involucrar a los militares en el debate académico e insertarlos tanto en las principales asociaciones que discuten el tema, como la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa (ABED), como en las agencias que promueven la investigación en defensa, como la CAPES y el CNPq. De facto, hasta el inicio del gobierno Bolsonaro, los académicos no trabajaban con la hipótesis de que los militares permanecían como una amenaza al proceso democrático. Estaba claro que los procesos de democratización de la defensa eran limitados, pero no se calculaba bien la posibilidad de que las Fuerzas Armadas volverían con tanta fuerza al centro de la política nacional; menos aún que pudieran soportar un intento golpista de parte de fuerzas políticas específicas. Actualmente, esta percepción cambió profundamente y prevalece la opinión de que los militares podrán hacerlo (Nicas, 22 de junio de 2022; Gielow, 2022). Hay duda sobre si ellos son un instrumento del presidente y su grupo o, si son parte del movimiento.

Esas cuatro limitaciones, que permanecieron relevantes en el período en que más avanzó el control civil en Brasil, fueron las raíces a partir de las cuales nació de nuevo la amenaza autoritaria en Brasil. Los límites del control civil sobre las Fuerzas Armadas, y la relevancia misma de su innegable establecimiento, se hicieron más evidentes a partir del proceso de destitución de la presidenta Dilma Rousseff, ocurrido en 2016.

Como se verá abajo, tres variables pueden indicar cómo se desarrolló el acelerado proceso de debilitamiento del control civil: primero, el incremento de las manifestaciones políticas por parte de los militares; segundo, el aumento de la presencia militar en el gobierno; finalmente, el deterioro de los pocos avances institucionales logrados en administraciones anteriores. Enumeremos ahora estos factores.

3.3. Debilitamiento de la institucionalidad y de la profesionalización

El proceso de debilitamiento institucional del Ministerio de Defensa se inició concomitantemente con un proceso más intenso y general de debilitamiento institucional de todo el Gobierno brasileño. Las presiones políticas sobre la presidenta Dilma Rousseff, ocurridas desde el inicio de su segundo mandato,

llevaron a la apertura de un proceso de *impeachment* contra la presidenta. El aumento de la oposición llevó a Dilma Rousseff a reemplazar al ministro de Defensa, destituyendo a Jaques Wagner de su cargo y ubicándolo en la Casa Civil con el fin de aprovechar su capacidad negociadora con el Congreso y minimizar la crisis. En su lugar se eligió a Aldo Rebelo, quien asumió en octubre de 2015.

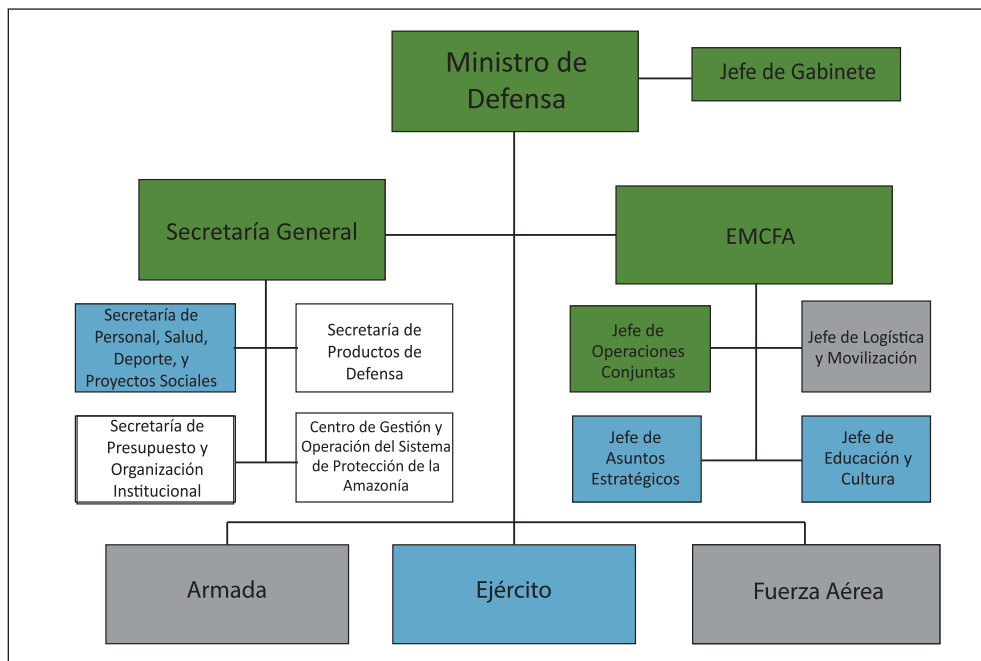
Aldo Rebelo buscó, desde su ingreso, acercarse a los militares, buscando su apoyo en un momento de crisis política. Tal necesidad ya demuestra el deterioro del control civil durante el proceso. Rebelo designó, rompiendo con la necesidad de autonomía del cargo, al general Joaquim Silva e Luna como secretario general del MD, lo que inició un proceso de poner en las manos de los militares todos los principales cargos administrativos del MD. A partir de este cambio, las principales instituciones de planificación de la defensa y todo el proceso presupuestario quedaron íntegramente bajo el mando militar. La decisión fue un marco en el proceso de retroceso en el control civil de las Fuerzas Armadas.

El segundo paso importante hacia la deconstrucción del control civil en el interior del MD tuvo lugar durante el gobierno de Temer, cuando el propio general Joaquim Silva e Luna, ya siendo viceministro, fue nombrado ministro de Defensa, en sustitución del ministro Raul Jungmann, que había sido designado en 2016 para el mandato de Michel Temer. Desde entonces, los dos puestos principales del MD (Ministro y Secretario General) están ocupados por militares de forma ininterrumpida hasta la actualidad. Todo el trabajo lento y gradual de construcción del control civil sobre las Fuerzas Armadas se perdió rápida y abruptamente. En primer lugar, el proceso se inició con la inserción de integrantes de las Fuerzas Armadas en todos los puestos de decisión del Ministerio de Defensa. Posteriormente, estos agentes cambiaron las pocas instituciones que tenían alguna capacidad para establecer un control civil sobre los militares, además de consolidar su liderazgo sobre todo el Ministerio. Importante mencionar que la militarización del gobierno brasilero no ocurrió solamente en la Defensa. Schmidt (2022) detectó un aumento de 193% en la presencia de militares ocupando cargos civiles en el gobierno desde que empezó la gestión de Bolsonaro.

El último gran cambio que los militares promovieron en la estructura del MD se aprobó el 15 de marzo de 2022, mediante el Decreto N° 10.998, que modificó el organigrama del MD. Pero más allá de otros retrocesos, esta reforma eliminó definitivamente el control civil de todas las decisiones sobre la educación en las Fuerzas Armadas, mediante la inclusión, en el EMCFA, de un cuarto jefe, que se ocupa de Educación y Cultura, temas que antes estaban bajo la SEPESD. Además, la Escuela Superior de Guerra, que antes estaba directamente vinculada al Gabinete del ministro, ahora también está incluida en el EMCFA. En resumen, los dos órganos que tratan de educación (tema fundamental para la construcción de una visión de respeto a la democracia en las Fuerzas Armadas), no están más en el Ga-

binete del ministro o en la Secretaría General, sino en la estructura más militarizada de un ministerio ya muy comprometido. Como se desprende de la estructura actual del Ministerio de Defensa, en gran medida militarizado, no hay perspectivas de que la institución ejerza el control civil sobre las Fuerzas Armadas:

Gráfico N° 1



Elaboración propia.

Si bien el debilitamiento de la institucionalidad en el MD fue fundamental para impedir la consolidación del control civil sobre las Fuerzas Armadas en Brasil, hay claras evidencias de que ese control nunca existió. De hecho, en la peculiar transición democrática brasileña, las élites civiles no han dado la debida atención al tema y, desde entonces, traumatizadas con la experiencia de la más reciente dictadura, han preferido apostar en que el tiempo arreglaría los problemas. Se trata de un comportamiento irresponsable desde el punto de vista de la sociedad y de la defensa nacional, sea porque no se define una posición clara acerca de las responsabilidades por los errores del pasado, sea porque no se propone una visión de las FFAA. que la sociedad brasileña quiere en su porvenir.

No son pocos los expertos en temas de seguridad que parten del principio de que, para afirmar el control civil, las élites no deben negociar con los militares; lo que cabe es definir sus prioridades (Cortinhas y Vitelli, 2020; Penido y Kallil, 2021). Como argumentamos en este texto, en la práctica no ha sido posible

proceder de esa manera en un país cuya evolución política está marcada por sucesivas intervenciones militares. Aún durante la dictadura, se estableció una dinámica de negociación tácita con los militares. Los objetivos de las partes y los espacios de negociación son grises. No hay líneas rojas ni espacios bien definidos, sino un proceso continuo de ocupación de espacios y redefinición de límites. La diferencia entre los civiles y los militares es que estos últimos se mantienen en la dirección de ampliar la autonomía y obtener ventajas. A su vez, las élites civiles cambian sus preferencias, como resultado de la propia alternancia de poder.

Esto viene de la redemocratización. Tancredo Neves ya decía que ciertas alianzas, si se hacen explícitas, perderían su razón de ser; del mismo modo, negociar de manera abierta y transparente con los militares implicaría condenar el proceso negociador a total irrelevancia. Los militares no tienen ningún interés en aclarar *ex ante* los términos de los acuerdos, ya que esto implica asumir compromisos vinculantes.

Como vimos, la instalación de la Comisión Nacional de la Verdad, en el gobierno de Dilma Rousseff, fue uno de los episodios decisivos para que los militares hayan decidido regresar a la escena política. La Comisión investigó crímenes relacionados con el período de la dictadura cívico-militar en Brasil, centrándose en los crímenes cometidos por el Estado brasileño. Su reporte final relacionó a varios exoficiales de las FF.AA. con delitos como asesinato y tortura (CNV, 2014).

Desde la publicación del Decreto que dispuso la CNV, los mandos de las Fuerzas Armadas comenzaron a mostrar su indignación. Cantanhêde e Iglesias (200) identificaron, aún en 2009, la existencia de oposición a la decisión de instalar la Comisión:

Dos propuestas enojaron especialmente a los militares: identificar y hacer públicas las 'estructuras' utilizadas para las violaciones de derechos humanos durante la dictadura y crear una legislación nacional que prohíba que las calles, plazas, monumentos y estadios lleven nombres de personas que cometieron delitos durante la dictadura. [...] Para los militares, esto significa que el gobierno del PT, integrado por muchos personajes que trabajaron 'del otro lado' en el régimen militar, está tratando de poner a la opinión pública en contra de las Fuerzas Armadas.

Aún sobre el tema, el general Villas Boas, comandante del Ejército Brasileño entre febrero de 2015 y enero de 2019, en un libro de memorias sobre su vida, afirma que la CNV tenía "un claro sesgo revanchista, creando en nosotros, aunque no de modo intenso, una especie de 'revanchismo al revés'" (Castro, 2021a, p. 155). Además, el general expresó su opinión sobre el reporte final, afirmando que no podía culpar a personajes históricos: "se ha desmoralizado culpando a personajes históricos como Castelo Branco y Eduardo Gomes. El padre del

general Sérgio Etchegoyen, Leo Etchegoyen, también fue mencionado sin que a nadie de la familia se le diera derecho a manifestar” (Castro 2021a, p. 156). Es interesante notar que la obra de memorias tiene un capítulo exclusivamente denominado “Amnistía, comisión de la verdad y memoria histórica”, demostrando la importancia del tema para el general, quien es considerado una especie de vocero de sus compañeros de uniforme.

Después de la CNV, las declaraciones políticas de los militares brasileños se hicieron cada vez más constantes. El 3 de abril de 2018, el general Villas Boas realizó dos publicaciones en su cuenta de Twitter. La fecha era la víspera del juicio, en el Supremo Tribunal Federal (STF), de un habeas corpus que podía liberar al expresidente Luis Inácio Lula da Silva. Por tratarse de un año de elecciones para la Presidencia de la República, la liberación de Lula sería un episodio político decisivo, en medio del ascenso de la candidatura de Jair Bolsonaro. En la primera manifestación, Villas Boas afirmó que “en esta situación que vive Brasil, queda preguntar a las instituciones y al pueblo quién realmente está pensando en el bien del país y de las generaciones futuras y quién solo se preocupa por intereses personales”. Su segundo mensaje fue aún más enfático: “Aseguro a la Nación que el Ejército Brasileño cree compartir el deseo de todos los ciudadanos por el bien del repudio a la impunidad y el respeto a la Constitución, la paz social y la Democracia, así como se mantiene atento a sus misiones institucionales”.

En sus memorias, el entonces comandante del Ejército afirma que ambas publicaciones fueron el resultado de intensas reuniones con el Comando del Ejército, lo que indica el sesgo institucional de las manifestaciones, lo que hace aún más grave el episodio. Claramente, el Ejército pretendía influir directamente en el resultado de la sentencia del Poder Judicial. Curiosamente, ni siquiera las otras Fuerzas han sido consultadas en ese proceso, lo que evidencia la extensión de la autonomía que el Ejército se auto atribuye.

Aunque no marcó el inicio del proceso, la elección de Jair Bolsonaro fue un hito en el reingreso, hasta ahora definitivo, de los militares a la política brasileña. El actual presidente brasileño se presentó, a lo largo de su carrera política, como capitán del Ejército, a pesar de haber dejado la Fuerza de manera muy conflictiva, en medio de un proceso disciplinario en el que fue calificado de inepto para la carrera. Bolsonaro ya era un político conocido en los noventa, cuando el expresidente Geisel, responsable de la transición democrática, dejó sus memorias en la forma de una larga entrevista a dos académicos (D’Araújo y Castro, 1997). Allí Geisel clasifica al actual presidente como un “mal militar”.

En las vueltas que da la vida, resulta que ahora los militares son parte importante del gobierno de este mal militar, que intenta un golpe para perpetuarse en el poder desde su primer día en la presidencia. Vistos como especie de moderado-

res de los ataques del presidente a las instituciones, los militares que integran el gobierno siguen participando del proceso de manera ambigua en relación con un posible golpe de estado. Puede ser que no quieran un golpe, pero si la amenaza desaparece, su poder de negociación se reduce. Y, de hecho, el movimiento no está descartado.

Les preocupa perder el control sobre la agitación popular estimulada por el presidente, con posibles levantamientos en el interior por productores rurales y milicias pro-Bolsonaro (los “agrominions”), movilización de milicias urbanas e insurrecciones de policías en las grandes ciudades. Pero algún grado de tensión les interesa, pues es justamente esto lo que les es indispensable para mantenerse como punto de equilibrio de las fuerzas políticas y, en el límite, como instrumento por excelencia del Estado para restablecer el orden público. Mientras tanto, siguen beneficiándose de las posiciones administrativas que ocupan, a pesar de su preocupación con el impacto negativo de los sucesivos escándalos de corrupción para la imagen de las FFAA. junto a la sociedad. En seguida, discutiremos un par de estos casos, antes de concluir el argumento.

3.4. La corrupción y sus implicaciones para la imagen de las FFAA.

A estas alturas, el lector que ha seguido nuestro raciocinio comprenderá fácilmente las razones por las cuales los militares han ingresado a la política y se han convertido en protagonistas del proyecto de poder bolsonarista. La preservación de intereses corporativos, el acceso a fondos públicos, la ocupación de cargos en la administración pública, a veces más que duplicando sus ingresos, la ampliación de sueldos y beneficios (en un contexto de restricción fiscal y reducción presupuestaria), la posibilidad de continuar disfrutando de recursos públicos para hacer propaganda de las virtudes de las FFAA., perpetuando el buen nivel de aceptación pública, la influencia sobre un proceso de demonización de las izquierdas y del comunismo internacional (como si esto aún existiera en el contexto actual), el mantenimiento del control sobre la narrativa histórica acerca del período 1964-85⁹⁷, nos indican que les sobran motivos.

Lo que no cuadra en esta narrativa es el contraste entre la autoimagen construida de forma laudatoria de las FFAA. y la realidad concreta de los hechos y datos, la materialidad de las acciones de los militares en el actual gobierno. Por décadas, las FFAA. brasileñas han invertido recursos (públicos, cabe subrayar) en construir una imagen de que la buena calidad de la educación técnica y la formación moral de los militares podría garantizar un estándar de mayor honestidad y mejores resultados en las políticas gubernamentales.

Es importante subrayar que, por su oficio, los militares están presentes en casi la totalidad del territorio y prestan servicios importantes en donde otras agencias del Estado no llegan. Pero la tesis de que los militares serían distintos del

promedio de los civiles que integran el servicio público en términos de rectitud y competencia administrativa simplemente no encuentra amparo en una observación imparcial de la realidad; no existen datos que sustenten esta hipótesis.

De hecho, la historia de denuncias de corrupción en las Fuerzas Armadas de Brasil es larga y anterior al gobierno de Bolsonaro. Hay varios casos de corrupción que involucran a militares durante la dictadura (Molica, 2005). La censura a los medios de comunicación tenía como prioridad, en verdad, ocultar denuncias de esta naturaleza, pues los jefes de entonces, además de personalmente honestos, tenían clara percepción de que la comprobación de casos de corrupción sería fatal para el régimen, desmoralizando las instituciones militares. Entonces, como suelen actuar las dictaduras, hay que prohibir la divulgación de informaciones negativas del gobierno, particularmente involucrando a militares.

En el caso de las FFAA., además, siempre hubo una percepción difusa de que los malos militares, al corromperse, contaminaban la buena imagen de las instituciones, de modo que siempre existió una presión de los pares en favor de sancionar (incluso mediante expulsión) los que así se habían comportado, para reafirmar el compromiso de la corporación con valores de honestidad, rectitud, verdad y asunción de responsabilidades. El propio Bolsonaro tuvo que optar entre la cárcel, seguida de expulsión, y una salida más o menos honrosa que le fue ofrecida por el entonces ministro del Ejército, Leônidas Pires Gonçalves, más preocupado en evitar problemas que pudiesen dificultar el proceso de transición a la democracia. Lamentablemente, esta dimensión positiva del corporativismo parece haberse degradado en el actual gobierno.

Desde el final de la dictadura hasta el inicio del gobierno de Bolsonaro, casos de corrupción continuaron ocurriendo. En un artículo publicado antes de la toma de posesión del actual presidente, Talento (2017) enumera varios casos de corrupción y desfalco entre militares, demostrando que “los militares desfalcan recursos públicos, amañan licitaciones, piden y reciben sobornos”. Hay varios episodios narrados por el periodista, corroborando la noción de que los militares no son una casta de individuos especialmente honestos en comparación con los civiles.

En este gobierno, los militares inevitablemente alcanzan un alto nivel de exposición, sea por el protagonismo en el proceso que llevó a Bolsonaro al poder, sea por su amplia y difusa presencia en la administración. Esta exposición viene afectando negativamente el nivel de apoyo a las Fuerzas Armadas en la población brasileña, a pesar de la máquina de propaganda positiva, por dos razones principales: la mala gestión antes mencionada y los diversos casos de corrupción que se encontraron cuando sus acciones comenzaron a ser escrutadas por los órganos de control y la prensa brasileña. Entre los casos de corrupción más

notorios podemos mencionar a un sargento de la Fuerza Aérea Brasileña que transportó, en 2019, casi 40 kilos de cocaína en un avión de la comitiva presidencial que preparaba una visita del presidente Jair Bolsonaro a España.

Aunque es poco probable que el sargento haya realizado solo la operación, fue el único sancionado, habiendo sido condenado y expulsado de la Fuerza después de poco más de tres años de investigación (G1, 2022). Además de este caso de narcotráfico, la prensa encontró varias compras sospechosas y posibles desvíos en sus análisis de los presupuestos de las Fuerzas Armadas cuando comenzó a investigarlos. Las compras excesivas de solomillo, cerveza y Viagra —una conocida droga para la disfunción eréctil— se han convertido en un tema muy debatido tanto por los medios como por la sociedad brasileña. Además del evidente despropósito de usar recursos públicos para adquirir estos productos para los militares cuando el mismo gobierno mantiene congelados los sueldos de los servidores públicos desde que empezó, redujo las transferencias para los programas sociales y, por primera vez desde el Plan Real, patrocinó la reducción real del salario mínimo, siempre con el argumento de mantener la disciplina fiscal, habiendo indicios de sobreprecio en las compras (Irajá, 2022).

La desastrosa administración del Ministerio de la Salud por un oficial general activo apuntado como el mejor especialista en logística del Ejército fue suficiente para desmoralizar la ficción de la excelencia administrativa de los militares junto a la sociedad. Los casos de corrupción entre los militares se convirtieron en un tema cotidiano en el debate político brasileño, lo que eliminó la idea de una reputación intachable y que los militares estarían en un nivel superior de honestidad en relación con los civiles, nociones que ellos mismos construyeron por décadas, sin respaldo fáctico para ello, mediante acciones de “comunicación social” de largo plazo, bien estructuradas y conducidas con profesionalismo.

En cierto sentido, las FFAA. han comprendido bien la necesidad de actuar “con las armas de la democracia”, priorizando la construcción de una imagen positiva junto a la sociedad y el lobby parlamentario de manera profesional y competente, desde la Asamblea Nacional Constituyente, en los años ochenta. El hecho de ser instituciones permanentes, cuyas políticas tienen continuación a través de los gobiernos, ha contribuido mucho para el éxito de estas acciones promocionales, que tienen todo sentido desde el punto de vista corporativo. Así se han formado oficiales especializados en periodismo, propaganda y marketing, cuyas carreras están vinculadas a estas acciones; se han instituido radios, canales de televisión, blogs y *think-tanks* formadores de opinión; se ha multiplicado la participación de militares en programas de posgrado en las universidades civiles, en todos los niveles (especialización, maestría, doctorado y post-doctorado). En el marco de la doctrina de la Escuela Superior de Guerra (ESG, 2009), se trata de

actuar en varias frentes para avanzar los intereses de las Fuerzas en la dimensión “psico-social” del poder, conquistando corazones y mentes de la población.

Cuando los militares se sintieron empoderados en el sistema político brasileño, quedó claro que siempre adoptaron prácticas de corrupción similares a las utilizadas por los civiles. La principal diferencia es que ellos no estaban en evidencia. El presidente del Tribunal Superior Militar, general Luis Carlos Gomes Matos, incluso admitió que cuando los militares pasan a desempeñar funciones distintas a la defensa nacional, los casos de corrupción aumentan naturalmente (Senna, 2022). Tenemos aquí, por lo tanto, más una consecuencia negativa grave de los desvíos de función de los militares en el actual gobierno, con implicaciones aún desconocidas para las Fuerzas Armadas y su imagen junto a la sociedad.

Además, una diferencia importante entre los militares y los civiles es que los primeros tienen un sistema de justicia propio que los ha protegido de sanciones, especialmente a los oficiales superiores y generales. En los últimos 10 años, solo un general ha sido condenado por la justicia militar (Sassine, 4 de julio de 2021). Es un sistema corporativista, extremadamente caro (D’Araújo, 2016) e ineficiente, que no presta buenos servicios a la sociedad brasileña.

En los meses finales del gobierno Bolsonaro, las conclusiones que se pueden derivar de la participación de los militares son negativas para las instituciones y para el cumplimiento de sus misiones constitucionales. Varios de los militares que han trabajado en el actual gobierno son críticos de la extensión en la que las instituciones se han distanciado de los valores que afirman abrazar y de la pérdida de capacidad para cumplir sus misiones constitucionales. Rêgo Barros (15 de mayo de 2022), que ha sido vocero del presidente, por ejemplo, denuncia la necesidad de que las FF.AA. se alejen “de las políticas de cooptación, hierba dañina que se propaga rápidamente y no favorece al desarrollo de una doctrina militar que asegure un claro papel a la institución [militar]”. Quizás debido al hábito disciplinario, este general retirado confía en el restablecimiento de una actuación coherente con el mandato constitucional del “liderazgo institucional”, sin considerar la posibilidad de que este liderazgo se comprometa con los intentos golpistas del presidente que lo nombró.

El simple hecho de que la sociedad discuta cotidianamente la posibilidad de que las FF.AA. soporten un golpe de estado en los días actuales constituye elocuente evidencia del deterioro de la calidad de la democracia brasileña, del debilitamiento de la institucionalidad del sector defensa y del alto grado de politización de los militares, ilustrado en la división instalada entre los que apoyan efusivamente y los que critican, no sin ambigüedad, el uso que el gobierno hace de las instituciones militares para ampliar su prestigio junto a sectores de la sociedad y amenazar a sus adversarios (percibidos como enemigos) políticos.

Puede ser que las FFAA. necesiten algunos años, quizás décadas, de servicios prestados y buena propaganda para mejorar nuevamente su imagen frente a la sociedad, pero eso no será difícil de lograr. Lo que es cierto, entretanto, es que la unidad de comando necesaria para cumplir sus misiones constitucionales no se logrará construir en menos de una generación.

4. Conclusiones y breves indicaciones de cómo afrontar los problemas detectados

A pesar de vivir bajo la égida de un régimen democrático desde 1988, Brasil jamás experimentó un control civil efectivo sobre las Fuerzas Armadas, condición esencial no solo para la consolidación de su democracia, sino también para la mejora de su aparato de defensa y para la profesionalización de las fuerzas armadas.

Establecer el control civil y el rumbo necesario para que los militares desempeñen sus funciones adecuadamente no es tarea de los propios militares. A lo largo de su vida, ellos son preparados para ocupar espacios, no para entregarlos. Si las Fuerzas Armadas, y consecuentemente la propia democracia brasileña, están sin rumbo, la responsabilidad recae principalmente sobre los diversos gobiernos civiles que han ocupado posiciones de decisión en las últimas décadas. Es cierto que su histórico rol en la política brasileña dificulta el establecimiento del control civil y la cultura política predispone actores importantes a alejarse de la Defensa, pero nada justifica ese nivel de desinterés e irresponsabilidad por un tema tan relevante para la sociedad.

El movimiento de reingreso a la política promovido por los militares desde 2016 solo fue posible porque —cuando decidieron hacerlo— encontraron las condiciones para ello. El Ministerio de Defensa, aun habiendo sido creado en 1999, tenía una estructura debilitada y estuvo mayoritariamente ocupado por militares, incluso en sus mejores días. No se ha creado una cultura jerárquica entre el ministro y los comandantes de las Fuerzas singulares. Por razones diversas, los militares obstaculizan la creación de una carrera civil permanente en el ministerio de Defensa.

Los decisores políticos, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, evitan profundizar sus conocimientos y no tratan adecuadamente del tema de la Defensa, dejando de ejercer el poder que les corresponde. En contraste, los militares son un cuerpo relativamente coherente (en especial cuando son comparados con los civiles elegidos). Tenían, por eso, las herramientas necesarias para planear el movimiento de reingreso y para ejecutarlo con precisión, lo que les permitió ocupar posiciones claves en el gobierno Bolsonaro, igual que en el tema más sencillo durante la pandemia de la COVID-19, la gestión de la salud pública.

Lo que los militares no tienen —y eso quedó claro con Bolsonaro— es capacidad de ejercicio de gestión pública, en especial cuando ignoran conocimientos básicos sobre temas específicos, a pesar de que su amor propio les haga creer que, como les gusta decir, manejan todo, “del clavo al cohete” (en portugués, esto suena bien: “do alfinete ao foguete”). La trágica gestión de la salud durante la pandemia no dejó duda sobre esto. El regreso de los militares a la política brasileña es un desastre, marcado por las centenas de miles de muertes, mientras Pazuello y sus asesores militares cometían errores absurdos, en medio de denuncias fundadas de corrupción en su gestión en el Ministerio de la Salud.

El regreso de las FFAA. a la política se muestra muy perjudicial para la democracia brasileña, para la defensa del país, para la reputación de las fuerzas, y para la propia sociedad, que pasó a ser gobernada por personas no preparadas para brindar buenos servicios. Fue muy benéfico, sin embargo, para Bolsonaro, que pudo conectar su imagen a una institución con fuerte aprobación en la sociedad y, personalmente, para los altos oficiales de las Fuerzas, que tuvieron beneficios financieros contundentes en un momento de crisis económica.

Retomar un mínimo de control civil y realizar nuevos procesos de profesionalización de los militares no será una tarea fácil. Hay que avanzar sin cederles nuevos espacios y de forma decisiva, al menos si hay esperanza de retomar en poco tiempo lo mínimo que el país ya tenía construido. El primer paso en ese rumbo debe estar relacionado con los agentes más importantes en la construcción de la defensa nacional a partir del restablecimiento de civiles en los cargos de Ministro de Defensa y Secretario-General del MD. A partir de ellos, las demás posiciones importantes del ministerio también deben ser ocupadas por profesionales que conozcan profundamente el tema y que puedan trabajar para quizás el más importante cambio: la creación de una carrera para civiles en el Ministerio de Defensa.

Solamente con la entrada de civiles en posiciones fijas en el MD será posible pensar la defensa brasileña con una visión de largo plazo y de modo desconectado de las presiones burocráticas y específicas de las fuerzas. Debe ser responsabilidad de estos civiles, por ejemplo, reorganizar el presupuesto de la defensa y estructurar las prioridades para los militares, tanto en términos de los límites para su actuación interna como para el diseño de las fuerzas.

Esos cambios agenciales necesitarán ser complementados por reformas estructurales. Es esencial que haya un reposicionamiento en el equilibrio de poder entre el Ministerio y las Fuerzas Armadas. Para eso, es necesario que el EMCFA asuma una posición jerárquicamente superior a los comandos de las Fuerzas, lo que garantizará también un avance en su capacidad de actuar conjuntamente y de forma más eficiente, estableciendo la unidad de comando hoy ausente en

el sector defensa brasileño. Órganos como la SEPROD y la SEORI, entre otros, también deben ser transformados, a partir de un gran incremento de su tamaño (con la entrada de civiles en una carrera de estado) y nuevas competencias, como la elaboración completa del presupuesto de defensa, proceso en el cual los militares deben actuar solamente como consultores.

Finalmente, la educación militar debe ser nuevamente retirada del EMCFA y debe ser controlada también por civiles, en especial con relación a su parte más administrativa, política, humanista y sociológica, complementos importantes de la parte militar de su entrenamiento, en especial para construir una cultura democrática en el interior de las Fuerzas Armadas. De no ser así, las próximas generaciones de militares seguirán formándose con visiones sesgadas de la historia, mediante narrativas que presentan solamente los aspectos positivos de la participación de los militares en la sociedad brasileña y alimentan percepciones infundadas de amenazas comunistas, por ejemplo. Una sólida educación de las próximas generaciones demanda un poco más de humildad de parte de todos.

La elección de 2022 tendrá un papel fundamental para definir el futuro de la democracia brasileña y, por consecuencia, para el rumbo del control civil en el país. Si Bolsonaro se queda en la presidencia, el desastre actual será agravado. Por lo que demuestran las encuestas, ese escenario no es tan probable, pero es posible, tanto como resultado de la elección como por medio de un golpe de estado.

Si el escenario más probable se concreta, con la elección de Lula da Silva, por otro lado, no se espera ninguna confrontación. Como mucho, se puede esperar el estancamiento de ese proceso. Es difícil imaginar que sea posible reducir significativamente la autonomía de las Fuerzas Armadas, en especial si miramos sus administraciones anteriores. Además, las condiciones políticas que enfrentaría serían mucho más difíciles que en aquel momento.

Desafortunadamente, hay pocas esperanzas de una revisión amplia y rápida del tipo de participación de los militares en la política brasileña en el futuro predecible. El escenario más probable es que este barco permanezca sin rumbo durante algún tiempo más, sin saber a qué puerto llegará. Y, mientras vagamos en las aguas turbias y peligrosas del actual contexto de seguridad internacional, la esperanza es que los marinos conduzcan la nave con prudencia, despacio, esperando que las crisis de hoy no se transformen en un conflicto mundial.

Referencias bibliográficas

- ABED – Associação Brasileira de Estudos de Defesa. (2020, 20 de junio). Carreira Civil no Ministério da Defesa - Webinars da ABED. <https://www.youtube.com/watch?v=tbMI9rnMYHA>.
- Abbott, D. H. (2010). *The Handbook of 5GW*. Nimble Books.
- ANSA Brasil. (2021, 25 de febrero). Governo erra e envia doses de vacina do Amazonas para o Amapá. https://ansabrasil.com.br/brasil/noticias/brasil/politica/2021/02/25/governo-erra-e-envia-doses-de-vacina-do-amazonas-para-amapa_b0aee0c5-a1fb-4570-97a6-56d2eda9a1a8.html
- Barros, A. (1978). *The Brazilian Military: professional socialization, political performance and state building*. The University of Chicago ProQuest Dissertations Publishing.
- Benites, A, Jimenes, C., Betim, F, Rossi, M., Cortázar, M.G., Oliveira, R. y Chade, J. (2021). O método Bolsonaro: um assalto à democracia em câmara lenta. *El País*.
- Bilal, A. (2021, 30 de noviembre). Hybrid Warfare – New Threats, Complexity, and 'Trust' as the Antidote. NATO Review. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/11/30/hybrid-warfare-new-threats-complexity-and-trust-as-the-antidote/index.html>
- Bruneau, T. C. y Tollefson, S. D. (2014). Civil-Military Relations in Brazil: a reassessment. *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), 107–138.
- Cantanhêde, E. e Iglesias, S. (2009). Contra “Comissão Da Verdade”, Comandantes Ameaçam Sair. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3012200907.htm>
- Carvalho, J. M. (2008). A construção da ordem: elite política imperial. Teatro das Sombras: a política imperial. Civilização Brasileira. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3012200907.htm>
- Castro, C. (2021a). *General Villas Boas: conversa com o comandante*. FGV Editora.
- Castro, C. (2021b). *O Espírito Militar: Um antropólogo na caserna*. Jorge Zahar Editor.
- Caram, B. (2021, 12 de mayo). Canetada eleva salário de Bolsonaro e ministros em até 69% e estoura o teto do funcionalismo. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/05/canetada-eleva-salario-de-bolsonaro-e-ministros-em-ate-69-e-estoura-teto-do-funcionalismo.shtml>
- Colby, W. E. (1974, 11 de abril). 99. Memorandum From Director of Central Intelligence Colby to Secretary of State Kissinger. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve11p2/d99?platform=hootsuite&fbclid=IwAR183UT_9atPSi-Pm8Bns5G4iapQnBxxxQTwmTE6uHTq9fhRjziuFboV2GI
- Comissão Nacional da Verdade –CNV. (2014). Relatório. <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>

- Cortinhas, J. S. y Okado, G. H. C. (2015). Transformação de Defesa? Exame do Primeiro Ciclo de Atualização dos Principais Documentos da Defesa Nacional. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, 7(13), 67-102.
- Couto, R.C. (1998). *História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil (1964-1985)*. Ed. Record.
- Dantas, C. (2022, 12 de mayo). O Partido Militar veio para ficar. *Crusoe*. <https://crusoe.uol.com.br/edicoes/211/o-partido-militar-veio-para-ficar/>
- D'Araújo, M. C. (2016). A persistente primazia política da corporação militar. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 3(2), 41-54.
- D'Araújo, M.C. y Castro, C. (1997). *Ernesto Geisel*. Ed. FGV.
- D'Araújo, M. C., Soares G. A. D. y Castro, C. (1994). *Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão*. Ed. Relume Dumará.
- Decreto Nº 7364/2010. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7364.htm
- Góes, M. y Lindner, J. (2021, 23 de diciembre). Ministério da Defesa lidera verba para investimentos em 2022. *O Globo*. <https://oglobo.globo.com/politica/ministerio-da-defesa-lidera-verba-para-investimentos-em-2022-25329706>
- Datafolha. (2021). Cai a confiança da população nas instituições e nos três poderes. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/datafolha-cai-confianca-da-populacao-nas-instituicoes-e-nos-tres-poderes.shtml>
- Desch, M. C. (2001). *Civilian Control of the Military: the changing security environment*. Johns Hopkins University Press.
- Escola Superior de Guerra –ESG. (2009). *Manual Básico: elementos fundamentais*. Vol. 1. https://adesgmg.org.br/arquivos/Manual_Basico_V_I_2009.pdf
- Exército Brasileiro. (2022). *EB10-D-01.039. Diretriz para o Incremento da Participação do Exército Brasileiro em Operações de Paz da ONU e na Sede da ONU, em nova Iorque*.
- Fico, C. (2001). *Como eles agiam - os subterrâneos da Ditadura Militar: espionagem e polícia política*. Record.
- Fico, C. (2012). Espionagem durante a ditadura militar. <http://www.historia.seed.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=443> (22 de marzo de 2022).
- Fuccille, A. (2006). Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. Tesis de Doctorado, Unicamp.
- Gaspari, E. (2002a). *A ditadura envergonhada*. Companhia das Letras.
- Gaspari, E. (2002b). *A ditadura escancarada*. Companhia das Letras.
- Gaspari, E. (2003). *A ditadura derrotada*. Companhia das Letras.
- Gaspari, E. (2004). *A ditadura encurralada*. Companhia das Letras.
- Gielow, I. (2022). Bolsonaro desenha golpe com apoio do centrão e de militares. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/bolsonaro-desenha-golpe-com-apoio-do-centrao-e-de-militares.shtml>. (20 de junio de 2022).

- Godoy, M. (2015). *A casa da vovó. Uma biografia do DOI-CODI (1969-1991), o centro de sequestro, tortura e morte da ditadura militar*. Alameda Casa Editorial.
- G1. (2022). Sargento que transportou 37 quilos de cocaína em avião da FAB é excluído da Força Aérea. <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2022/05/12/sargento-acusado-de-transportar-37-quilos-de-cocaina-em-aviao-da-fab-e-excluido-da-forca-aerea.ghtml> (12 de mayo de 2022).
- Harris, B. y Schipani, A. (2020). Bolsonaro and the generals: will the military defend Brazil's democracy? *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/86f361a0-c78c-4683-8da1-b5e337c98365>
- Halperin Dongui, T. (1998). *Historia Contemporânea de América Latina*. Alianza Editorial.
- Higuera, J. (2021). Delay hits Brazil's \$1.7 billion frigate program. *DefenseNews*. <https://www.defensenews.com/naval/2022/05/04/delay-hits-brazils-17-billion-frigate-program/>
- Irajá, V. Viagra, picanha e cerveja: o curioso extrato de compras das Forças Armadas. <https://veja.abril.com.br/economia/viagra-picanha-e-cerveja-o-extrato-de-compras-das-forcas-armadas/> (18 de abril de 2022).
- Lei Complementar Nº 136*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm
- Leirner, P. (2020). *O Brasil no espectro de uma guerra híbrida*. Alameda Casa Editorial.
- Marques, A. (2004). El Ministerio de Defensa en Brasil. Limitaciones y perspectivas. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18(3-4), 27-51.
- Martins Filho, J. R. (2010). Tensões militares no governo Lula (2003- 2009): a pré-história do acordo com a França. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (4), 283-306.
- Ministère des Armées. (2019). *Defence Key Figures 2018*. https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piece-jointe/2019/09/defense_key_figures_2018.pdf (20 de marzo de 2022).
- Ministerio de Defensa de Brasil. (2020). Portaria n. 4.033/GM-MD de 2 de dezembro de 2020. https://mdlegis.defesa.gov.br/norma_html/?NUM=4033&ANO=2020&SER=A (20 de junio de 2022).
- Ministerio de Defensa del Reino Unido. (2021). *MOD biannual civilian personnel report (BCPR): 1 April 2021*. <https://www.gov.uk/government/statistics/mod-biannual-civilian-personnel-report-2021/mod-biannual-civilian-personnel-report-bcpr-1-april-2021#civilian-personnel>
- Molica, F. (2005). *As dez reportagens que abalaram a ditadura*. Ed. Record.
- Müller, B.F. (2020). Por que o bolsonarismo é um fascismo - Entendendo Bolsonaro, UOL. <https://entendendobolsonaro.blogosfera.uol.com.br/2020/06/30/por-que-o-bolsonarismo-e-um-fascismo> (02 de julio de 2020).
- Nicas, J. (2022, 12 de junio). Bolsonaro's New Ally in Questioning Brazil's Elections: The Military. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/06/12/world/americas/brazil-election-bolsonaro-military.html?searchResultPosition=4>

- Oliveira, E. R. (2015). Além da anistia, aquém da verdade: o percurso da Comissão Nacional da Verdade. Ed. Prismas.
- Patu, G. y Gielow, I. (2022, 11 de mayo). Militares escapam de aperto salarial do funcionalismo sob Bolsonaro. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/militares-escapam-de-aperto-salarial-do-funcionalismo-sob-bolsonaro.shtml>
- Presidencia de la República del Brasil. (1996). Política de Defesa Nacional [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf?TSPD_101_R0=030c72276d4b48b12db8130498febc5bo3p000000000000000005b904761ffff000000000000000000000006283ac4a00e3cfeff508282a9212ab2000c7076b79285a6ea39d44fe04dd898c8a252057b1fd38e9cdccb7383faa1bc0b6089ac1cc660a2800827225b0424d7063bd85febdcac23dc8ede3a5cc2726e5dbe0991f0736c92dc1cdc7a5b947c375e5](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf?TSPD_101_R0=030c72276d4b48b12db8130498febc5bo3p00000000000000005b904761ffff000000000000000000000006283ac4a00e3cfeff508282a9212ab2000c7076b79285a6ea39d44fe04dd898c8a252057b1fd38e9cdccb7383faa1bc0b6089ac1cc660a2800827225b0424d7063bd85febdcac23dc8ede3a5cc2726e5dbe0991f0736c92dc1cdc7a5b947c375e5)
- Presidencia de la República del Brasil. (2008). Estratégia Nacional de Defesa. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm
- Penido, A. (2021). O partido militar, o partido fardado e o sistema político brasileiro. *ABED, Anais eletrônicos 2021*. https://www.enabed2021.abedef.org/resources/anais/15/enabed2020/1612289589_ARQUIVO_c2ab26981a5cd7e6c5ce3ed2f9cc065c.pdf
- Penido, A., Araújo, G. y Matos, D. (2020). Militares no governo Bolsonaro. Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas y GEDES. <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2021/04/Informe-tematico-Militares-no-governo-Bolsonaro-2020.pdf>
- Penido, A. y Kalil, S. (2021). O Partido Militar no Sistema Político Brasileiro. En L. Irineu de Castro, M. Soares Bugarin, F. Peruzzo Schwartz. (Ed.), *Anais o Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro e XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados* (pp. 473-489). <https://impa.br/wp-content/uploads/2021/08/Livro-Simposio-Interdisciplinar-sobre-o-Sistema-Politico-Brasileiro.pdf> (20 de junio de 2022).
- Pion-Berlin, D. (2005). Political Management of the Military in Latin America. *Military Review*, 85(1), 19-31.
- Pion-Berlin, D. (2009). Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America. *Armed Forces & Society*, 35(3), 562-586.
- Queiroz, V. (2022, 2 de mayo). Presença de militares na política divide a população. Poder Data. <https://www.poder360.com.br/poderdata/poderdata-participacao-de-militares-no-governo-divide-populacao/>
- Rêgo Barros, O. S. (2022, 15 de mayo). A erva daninha a combater. *O Globo*. <https://blogs.oglobo.globo.com/opiniaopost/erva-daninha-combater.html>
- Sassine, V. (2021, 8 de junio). Pazuella e Exército ignoram pedidos em ofícios de governador do AM cinco dias antes do colapso de oxigênio. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/06/pazuella-e->

- exercito-ignoraram-pedidos-em-oficios-do-governador-do-am-cinco-dias-antes-de-colapso-de-oxigenio.shtml
- Sassine, V. (2021, 4 de julio). Em 10 anos, tribunal militar puniu 1 general e arquivou 20 investigações de altas patentes. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/em-10-anos-stm-puniu-1-general-e-arquivou-20-investigacoes-de-altas-patentes.shtml>
- Sassine, V. (2021, 10 de marzo). Onze indícios reforçam omissão do Ministério da Saúde com a crise do oxigênio em Manaus. <https://amazonasatual.com.br/onze-indicios-reforcam-omissao-do-ministerio-da-saude-com-a-crise-do-oxigenio-em-manaus/>
- Schmidt, F. H. (2022). Presença de militares em cargos e funções comissionadas do Executivo federal. Nota Técnica IPEA. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/220530_publicacao_preliminar_presenca_de_militares_em_cargos.pdf
- Senado Notícias. (2020, 23 de junio). Ministério só gastou 27,2% do dinheiro para combater pandemia, admite Pazuello. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/23/ministerio-so-gastou-27-2-do-dinheiro-para-combater-pandemia-admite-pazuello>
- Senna, C. A. (2022). Desvio de atribuições das Forças Armadas aumenta corrupção, diz presidente do STM. <https://www.conjur.com.br/2022-abr-08/general-desvio-atribuicoes-aumenta-corrupcao-militar>
- Soares G. A. D. y D'Araújo, M. C. (1994). *21 anos de regime militar*. Ed. FGV.
- Soares G. A. D., D'Araújo, M. C. y Castro, C. (1994). *Visões do golpe: a memória militar sobre 1964*. Ed. Relume Dumará.
- Soares G. A. D., D'Araújo, M. C. y Castro, C. (1995). *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. Ed. Relume Dumará.
- Sodré, N. (1968). *A História Militar do Brasil*. Civilização Brasileira.
- Souza, J. G. (2012). Evolução histórica da Universidade brasileira: abordagens preliminares. *Revista de Educação*, (1), 42-58.
- Souza, A. B., Silva, A.M., Moraes, L.E.S. y Chirio, M. (Orgs.). (2017). *Pacificar o Brasil: das guerras justas às UPPs*. Alameda Casa Editorial.
- Talento, A. (2017). A corrupção de farda: militares desviam dinheiro público como civis. *Revista Época*. <https://epoca.oglobo.globo.com/brasil/noticia/2017/10/corrupcao-de-farda-militares-desviam-dinheiro-publico-como-civis.html> (20 de abril de 2022).
- Wither, J. K. (2020). Defining Hybrid Warfare. *Journal of European Security Defense Issues*, 10(1), 7-9.
- Winand, E. y Saint-Pierre, H. L. (2010). A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História*, (2), 3-29.
- Zaverucha, J. (2005). A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, (25), 107-121.

Factores y tendencias que vienen afectando las relaciones civil-militares en la región desde la crisis generada por la pandemia en 2020. Conclusiones y recomendaciones

Sandra Namihás y Fabián Novak

Un importante tema de estudio para la Red de Política de Seguridad es el surgimiento, en algunos países, de ciertas manifestaciones y tendencias en cuanto al involucramiento de las FF.AA. en la política, lo que no solo puede implicar una afectación a los sistemas democráticos de la región, a las relaciones civil-militares, sino también a la propia profesionalización e institucionalidad de estas fuerzas. En tal sentido, luego de analizar los contenidos de los estudios que conforman la presente obra, se puede arribar a las siguientes conclusiones generales en torno a los principales temas de preocupación:

1. *En cuanto a la participación de los militares en la política*, en la mayoría de los países analizados (Chile, Colombia, Ecuador y el Perú), los miembros de las FF.AA. constitucionalmente no son deliberantes, están impedidos de ejercer poder político, participar directamente en la vida política del país, ejercer el derecho de protesta, o tomar parte de cualquier actividad de naturaleza política. En estos países la participación de los miembros de las FF.AA. en la política se produce cuando se encuentran en situación de retiro, sea en cargos ministeriales o en cargos de elección popular, lo que no atenta en modo alguno contra la democracia imperante en dichos países.

Sin embargo, se presenta una tendencia preocupante en algunos gobiernos de la región (como en el caso de los gobiernos masistas en Bolivia o en el de Bolsonaro en Brasil) de establecer una alianza con el estamento militar a efectos de asegurar su permanencia en el poder o al menos alcanzar una estabilidad política de largo plazo. A cambio de ello, se otorga a las FF.AA. incrementos presupuestarios, se revitalizan las empresas o corporaciones militares o se crean nuevas, se incorpora a sus miembros en puestos políticos de alta responsabilidad o de representación en el exterior, se premia con ascensos a los miembros leales al régimen, entre otros beneficios, que distorsionan claramente el rol institucional y la profesionalización de la carrera militar.

Una zona gris es el activismo de algunos miembros de las FF.AA. en las redes sociales, la misma que, según sea el caso, puede ser percibida como el legítimo ejercicio de la libertad de expresión o como una participación indebida de los militares en temas políticos.

2. *En relación a la atribución de funciones que exceden su misión institucional*, se aprecia una tendencia en la mayoría de Estados analizados de emplear a las FF.AA. en labores distintas a las que corresponden a su misión convencional.

En este sentido, se suele atribuir a las FF.AA. el control de las protestas sociales, el control de la población para el cumplimiento de las cuarentenas impuestas durante la pandemia del COVID-19 o ante desmanes producidos frente a desastres naturales, el control de olas migratorias, como también se les atribuye competencias para enfrentar a bandas criminales, luchar contra el contrabando, la tala o la minería ilegal, mantener el control de las cárceles, asumir la seguridad del presidente de la república, además de otras importantes labores sociales (referentes a la implementación o ejecución de una serie de programas de ayuda social) o de apoyo al desarrollo económico y expansión de la infraestructura.

Esto se aprecia, con variantes y en diferentes grados, en los casos de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y el Perú.

3. *En referencia a llamamientos de las FF.AA. para cumplir un rol arbitral en la sociedad*, esta se ha manifestado de diferentes formas y ante diversas coyunturas políticas, en varios de los países de la región.

Así, por ejemplo, recientemente en Bolivia, las FF.AA. se resistieron a controlar las protestas de la población contra el gobierno de Evo Morales y aconsejaron más bien al presidente de turno a apartarse de la jefatura de Estado; en Chile, algunos sectores de la ciudadanía hicieron llamamientos para que las fuerzas armadas pongan orden ante los saqueos y desmanes de la población que derivaron en la convocatoria a una asamblea constituyente; en el Perú, durante el régimen del presidente Martín Vizcarra se dio un respaldo tácito por parte de las FF.AA. a la disolución del Congreso de la República, mientras que en la actualidad, varios sectores de la población realizan llamamientos a estas fuerzas para que terminen con el régimen de turno, ante la imposibilidad del Congreso de lograr una vacancia por incapacidad moral; finalmente, en Brasil, también se aprecia a sectores de la población contemplar un golpe militar para asegurar la permanencia del régimen de turno e impedir el retorno de la izquierda al poder.

Este rol arbitral que algunos sectores de la sociedad buscan atribuir a las FF.AA. en tiempos de crisis, daña gravemente la institucionalidad democrática de los

países, pero además perjudica a estas fuerzas al politizarlas y colocarlas en el centro del debate político nacional.

4. *En cuanto al control político de las FF.AA.*, se aprecian tres tendencias. La primera es la de una total autonomía de las FF.AA. y un débil control político por parte del ministerio de Defensa y de las comisiones congresales competentes, a cambio de su apoyo y lealtad al régimen (Bolivia). La segunda tendencia es la de una semiautonomía (Chile), donde existe un control civil de las FF.AA. y al mismo tiempo una autonomía de estas en determinados ámbitos (cultura militar, ascensos, etc.). Por último, la tercera es la del pleno control político civil de las FF.AA. (Colombia, Ecuador y el Perú), donde el poder político tiene una superioridad jerárquica, es la cabeza del planeamiento estratégico y de las operaciones militares, toma decisión sobre el presupuesto y los ascensos militares, y las comisiones congresales ejercen control y fiscalización sobre ellas, entre otras manifestaciones de equilibrio y control.

En todo caso, en varios de estos países se constata la lamentable ausencia de especialistas en temas de seguridad y defensa, una desconexión y desinterés de los actores políticos y de la mayoría de la población con la problemática del sector y una débil permanencia de civiles al mando de los ministerios de Defensa, amén de una falta de una carrera civil al interior de estos, todo lo cual permitiría un mayor y mejor control civil sobre las FF.AA.

5. *En relación a casos de corrupción*, las FF.AA. de casi todos los países analizados lamentablemente no han estado exentas de este problema, habiéndose producido denuncias por corrupción a nivel individual o a nivel institucional por peculado, enriquecimiento ilícito, entre otros delitos.

En el particular caso de Bolivia, algunos de estos delitos no fueron objeto de procesamiento judicial, sino que, muy por el contrario, los oficiales implicados fueron premiados con altos cargos en el Ejecutivo o cargos de representación diplomática. También en algunos casos (Perú) se observan bajos niveles de cumplimiento de políticas de transparencia, mientras que en otros (Colombia) se han encontrado nexos de algunos malos elementos con organizaciones ilegales.

6. *En materia de institucionalidad y profesionalización de las FF.AA.*, en casi todos los países analizados se constatan avances notables destinados a establecer una estructura adecuada de los ministerios de Defensa, elaboración de planeamiento estratégico y libros blancos de la defensa nacional, creación de mecanismos de especialización, entrenamiento y profesionalización de las tres armas, además de la implementación de políticas para alcanzar la interoperabilidad de las FF.AA. y en consecuencia realizar una política de adquisiciones

y compras conjuntas. También se observa un fortalecimiento de las tres fuerzas en general en materia de doctrina, educación, organización y capacitación, incluyendo la formación para el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como una participación en operaciones de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, en algunos países se han producido hechos que atentan contra esta institucionalidad, tales como la indebida injerencia del Gobierno en el proceso de ascensos, quebrando el principio de la meritocracia, para favorecer a allegados al régimen político de turno (Perú). En otros (Brasil) no se logrado aún asegurar que los recursos estén destinados mayormente al entrenamiento militar y no a soportar una alta burocracia administrativa, establecer una superioridad jerárquica del jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas sobre los otros tres comandantes generales a efectos de asegurar la unidad de comando ante un conflicto armado, así como la interoperabilidad y la unidad doctrinaria de las tres fuerzas.

7. *En cuanto a la participación en mecanismos multilaterales regionales de coordinación*, si bien las FFAA. de los países analizados participan activamente en diversos mecanismos bilaterales y multilaterales de coordinación para la defensa, incluyendo algunos de carácter hemisférico —como la Junta Interamericana de Defensa o el Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas—, así como en operaciones internacionales conjuntas, lamentablemente, tras la desaparición de UNASUR y del Consejo de Defensa Suramericano, no existe un mecanismo de coordinación en defensa a nivel de la región sudamericana.

8. *Sobre el surgimiento de movimientos o posturas anti FFAA.*, en la mayoría de los países estos no existen, por el contrario, las FFAA. en general gozan de un alto prestigio y consideración por parte de la población y la opinión pública. Las voces críticas suelen ser coyunturales y se presentan normalmente ante escándalos de corrupción o ante los excesos cometidos por su intervención en labores de control del orden interno.

Solo en el particular caso colombiano surgieron grupos locales antimilitaristas en Medellín y Bogotá en el contexto de la última contienda electoral, pero además se han planteado muchas críticas al servicio militar obligatorio y a los enormes gastos del sector Defensa en el marco del conflicto armado.

De todo lo anterior, es posible formular un conjunto de recomendaciones, a efectos de fortalecer la institucionalidad y democratización del sector Defensa en los seis países analizados. En tal sentido:

- a) Es imprescindible evitar la politización de las FF.AA., pues ello atenta contra las bases de un sistema democrático como también daña la institucionalidad y el prestigio de estas.
- b) Es de capital importancia evaluar los roles que deben desempeñar las FF.AA., no involucrándolas en labores que no son de su competencia profesional ni preparación, pues ello no solo genera violaciones a los derechos humanos de la población con el consecuente desprestigio de las fuerzas, sino que además genera distorsiones en su misión institucional.
- c) Es necesario continuar fortaleciendo a los ministerios de Defensa y asegurar su conducción civil.
- d) Es prioritario incentivar una carrera civil en los ministerios de Defensa y un cuerpo de profesionales expertos en temas de seguridad y defensa, a efectos de que ocupen puestos de decisión política en el sector.
- e) Es importante seguir robusteciendo la institucionalidad de las FF.AA. y la profesionalización de la carrera militar, a efectos de alcanzar su plena interoperabilidad.
- f) Es prioritario seguir capacitando a las fuerzas en el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, así como en los valores y principios de toda democracia representativa.
- g) Es determinante para conservar la moral en las FF.AA. reprimir severamente cualquier acto de corrupción de alguno de sus miembros, pues ello daña el prestigio, la imagen y la confianza depositada en ellas por parte de la población.
- h) Es fundamental que las FF.AA. continúen participando en ejercicios militares conjuntos y en operaciones de mantenimiento de la paz, pues ello les permite ganar experiencia en el campo, mejorar su entrenamiento y consolidar su profesionalización.
- i) Es fundamental educar a la población en relación a las labores que deben desempeñar las FF.AA., en particular, su rol no deliberante ni arbitral frente a situaciones de convulsión o crisis políticas.
- j) Finalmente, las FF.AA. deben mantener vínculos de cooperación con otros sectores del Estado y la propia población, de forma tal de lograr un acercamiento y comprensión del sector y de sus competencias institucionales.

La presente obra colectiva es un estudio respecto a factores y tendencias que vienen presentándose en relación a las FF.AA. en la región y que no solo pueden implicar una afectación a los sistemas democráticos, a las relaciones civil-militares, sino también a la propia profesionalización e institucionalidad de estas fuerzas.

En este sentido, los autores analizan la participación de los militares en la política, la atribución de funciones que exceden su misión institucional, los llamamientos a las FF.AA. para cumplir un rol arbitral, el control civil de las FF.AA., los casos de corrupción, el nivel de institucionalidad y profesionalización de estas fuerzas, su participación en mecanismos multilaterales y regionales de coordinación, entre otros temas.