



Un sargento del Ejército estadounidense le enseña a un cadete de la policía hondureña en un "ejercicio de retén bajo alto riesgo," Honduras, 2008.

Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas

Por George Withers, Lucila Santos y Adam Isacsonⁱ

ⁱ George Withers es el Investigador Principal para Seguridad Regional en la Oficina en Washington para América Latina (WOLA) y Lucila Santos es la Investigadora para Seguridad Regional. Adam Isacson es el Coordinador Principal del Programa en WOLA para Seguridad Regional.

Introducción

Los ciudadanos estadounidenses poseen un concepto legal del que muchos países carecen. A nivel doméstico, en los Estados Unidos existe una clara separación entre las funciones de las fuerzas armadas y las funciones de las agencias de seguridad interior. En general, la legislación estadounidense prohíbe el uso de las fuerzas armadas contra sus propios ciudadanos. Si bien esta distinción no afecta a las operaciones militares estadounidenses en el extranjero, como Irak y Afganistán, tiene mucha vigencia en el territorio nacional.

En América Latina, donde a las democracias les ha costado mucho consolidar el control civil sobre las fuerzas armadas, la realidad es diferente. La mayoría de los países no comparten el principio de la firme separación entre los militares y la policía. Por sus circunstancias particulares, los países de la región casi nunca necesitan de sus ejércitos para defender a los ciudadanos frente a invasores extranjeros, y sin embargo sus líderes a menudo recurren a ellas para defender a ciertos ciudadanos —o al estado— de otros ciudadanos. Hoy en día, muchos gobiernos están recurriendo a las fuerzas armadas para garantizar el cumplimiento de la ley y combatir el crimen.

Las decisiones que se toman en Washington tienen un impacto sobre esta realidad. El gobierno de Estados Unidos es el mayor proveedor de asistencia militar y policial a América Latina y el Caribe. Las transferencias de armas y equipamiento, los ejercicios de entrenamiento, la presencia en las bases y los programas de intercambio a nivel militar-militar envían un fuerte mensaje acerca de los roles militares y policiales, como también lo hacen las diversas interacciones diplomáticas con la región.

Sin embargo, en lugar de exportar el principio al que adhiere Estados Unidos, estas iniciativas suelen hacer justo lo contrario: impulsan a los gobiernos latinoamericanos a utilizar a sus fuerzas armadas contra su propia gente. Esta es una característica establecida de la política exterior estadounidense hacia América Latina, aunque rara vez se compara con el muy diferente modelo doméstico estadounidense.

Este informe hará precisamente eso. Lo que sigue arroja luz sobre aquellas prácticas mediante las cuales Estados Unidos fomenta la adopción de roles de seguridad interior por parte de las fuerzas armadas latinoamericanas, lo que los militares estadounidenses tienen prohibido por ley hacer en su país. A continuación, el informe recomienda cambios en las políticas estadounidenses para terminar con estas prácticas.

La Sección I examina la experiencia de los Estados Unidos con la Ley Posse Comitatus, una ley de 1878 que se convirtió en un elemento indispensable de la estabilidad democrática al limitar el contacto de los ciudadanos estadounidenses con soldados en servicio y al provocar una clara separación entre el carácter institucional de las fuerzas armadas y el de las fuerzas de seguridad en el país. La Sección II contrasta esta experiencia con la muy diferente historia de las relaciones cívico-militares en América Latina, refiriéndose en particular al uso de las fuerzas armadas contra los propios ciudadanos en un contexto en el que existían pocas amenazas externas. La Sección III analiza la persistente tendencia de los Estados Unidos durante el último siglo a ayudar a las fuerzas armadas de la región a adoptar roles de seguridad interior; el informe afirma que esta tendencia continua hoy a través de las “guerras” contra la droga, el terrorismo y el crimen organizado.

Por último, la Sección IV ofrece recomendaciones para aquellos gobiernos latinoamericanos que busquen proteger a sus habitantes y a la vez consolidar sus democracias; para los responsables de las políticas de Estados Unidos hacia América Latina desde el poder ejecutivo y el poder legislativo; y para el gobierno de Estados Unidos, que busca proteger sus fronteras y a sus ciudadanos contra las amenazas del siglo XXI.

Estas recomendaciones se pueden resumir de la siguiente manera: **Las fuerzas armadas no deben desempeñar labores de seguridad interior y policía, y Estados Unidos no debe promover ese uso, ni a nivel doméstico, ni a nivel internacional.** Si bien puede haber excepciones en circunstancias extraordinarias —y aun entonces solo en tanto existan los resguardos y las reformas institucionales necesarias— el modelo de la Ley Posse Comitatus funciona, y debería guiar la relación de Estados Unidos con América Latina en materia de seguridad.

I. La Historia de la Ley Posse Comitatus

“El gobierno civil es un elemento básico de nuestro sistema de gobierno. El uso de las fuerzas militares para aprehender a civiles puede exponer al gobierno civil a la amenaza del dominio militar y la suspensión de las libertades constitucionales.”

—Bissonette v. Haig, 8th Circuit, 1985¹

Confiar el poder de las armas a una parte del gobierno no electa es un riesgo para una democracia, especialmente si se trata de una democracia joven. La negativa estadounidense a aceptar el poder de los militares sobre los ciudadanos se remonta a tiempos

coloniales, aunque no se convirtió en ley hasta después de la Guerra Civil. En respuesta al acuartelamiento de las tropas británicas en Boston en contra de los deseos de la población, la Declaración de Independencia denuncia que el rey “ha atentado contra la libertad civil de los ciudadanos, manteniendo en tiempos de paz entre nosotros tropas armadas, sin el consentimiento de nuestra legislatura.”

La separación legal entre los roles de la policía y los de los militares no está reflejada en la Constitución. No obstante, esta cuestión fue abordada en el debate sobre su ratificación a fines de los 1700s. En su serie de ensayos *The Federalist Papers*, Alexander Hamilton asegura al pueblo estadounidense que las fuerzas armadas no serán empleadas en su contra:

“Si el gobierno federal puede contar con la ayuda de la milicia en aquellas emergencias en que el magistrado civil requiera del apoyo del brazo militar, podrá prescindir del uso de una fuerza diferente. Si no puede disponer de la primera, entonces estará obligado a recurrir a la segunda. Prescindir de la necesidad de un ejército hará más para evitar su existencia que mil prohibiciones escritas.”²

La prohibición del uso de las tropas militares en tareas de seguridad interior se convirtió en ley a finales de la era de Reconstrucción. En 1854, el entonces Procurador General, Caleb Cushing, dictaminó que la milicia podía ser utilizada para hacer cumplir la Ley del Esclavo Fugitivo (*Fugitive Slave Act*), que disponía la captura y custodia de los esclavos fugitivos. Dos décadas después, la “Doctrina Cushing” llevó a la participación generalizada de las fuerzas armadas en labores policiales y el control por parte de estas de once estados de la antigua Confederación.

Durante las elecciones presidenciales de 1876, el candidato demócrata Samuel J. Tilden ganó la mayoría del voto popular, pero el candidato republicano Rutherford B. Hayes ganó el voto electoral. En el Sur existía la sospecha de que los militares habían influenciado excesivamente las elecciones. Hayes accedió a asumir la presidencia a cambio de ciertas concesiones, entre otras que se retiraran las tropas federales.

La Ley Posse Comitatus fue promulgada posteriormente, en 1878, según Lawrence (1940), para evitar el “uso excesivo de la maquinaria federal bajo las leyes electorales federales como sucedió durante las elecciones presidenciales de 1876.”³ El término “posse comitatus” significa “fuerza del país.” Su doctrina se remonta al *common law* anglosajón, según el cual el sheriff de un condado podía recurrir a la posse comita-

tus para reprimir un disturbio civil o por otras razones.

La Ley Posse Comitatus (PCA, por sus siglas en inglés) de 1878 establece (según enmienda):

Aquel que, excepto en casos y bajo circunstancias expresamente autorizadas por la Constitución o por ley del Congreso, intencionalmente use cualquier parte del Ejército o de la Fuerza Aérea como posse comitatus o de cualquier otra forma para ejecutar las leyes será sancionado bajo este título o encarcelado por no más de dos años, o ambos.⁴

A lo largo del último siglo y medio, el texto de la Ley Posse Comitatus ha permanecido prácticamente inalterado, pero su uso se ha afianzado en la legislación y cultura estadounidense. Si bien ha habido varios incidentes que han puesto a prueba la ley, este concepto básico de control civil —ausente en demasiados países— ha contribuido a garantizar la libertad de la opresión militar.

¿EN QUÉ SE DIFERENCIAN LOS ROLES MILITARES DE LOS ROLES POLICIALES?

Hay varios factores que marcan la diferencia entre las fuerzas armadas y la policía. Las fuerzas armadas están diseñadas para pelear guerras, mientras que las fuerzas policiales están diseñadas para hacer cumplir la ley. Hay claras razones por las que ninguna de las dos puede llevar adelante correctamente la labor de la otra. Es obvio que la policía no debería combatir en una guerra contra un enemigo extranjero. Pero más importantes son las razones por las cuales los militares no deberían ser los responsables de hacer cumplir las leyes domésticas.

FACULTADES PARA EMPLEAR LAS FUERZAS ARMADAS DENTRO DE LOS ESTADOS UNIDOS

La Ley Posse Comitatus no prohíbe estrictamente todo uso federal de las fuerzas armadas en funciones policiales u otras tareas de seguridad interior. En ciertas circunstancias especiales, la ley permite que la legislación federal, o la misma Constitución, autoricen expresamente el empleo de las fuerzas armadas en tareas de aplicación de la ley. Si bien la Constitución no otorga “expresamente” al presidente la autoridad para emplear las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior, si le otorga facultades al Congreso “para dictar reglas para apelar a la milicia a fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar insurrecciones y repeler invasiones.” La autoridad del presidente

	La Policía	Las Fuerzas Armadas
Fuente de autoridad y mandato	Existen varias agencias policiales no federales de Estados Unidos cuya autoridad depende de la estructura política local o estatal. En otras palabras, la policía trabaja para el alcalde o gobernador, <i>quien responde a los ciudadanos locales</i> . En este sentido, la policía, como agencia encargada de hacer cumplir la ley y prevenir el delito, también responde a los ciudadanos. En la mayoría de los casos, la policía forma parte de la comunidad que patrulla y refleja las normas, costumbres y cultura de dichas comunidades.	A excepción de la Guardia Nacional en servicio activo estatal o servicio activo bajo el “Título 32” (este punto se desarrolla en detalle más adelante), las fuerzas armadas dependen del jefe de estado, el presidente como Comandante en Jefe, de modo que no responden directamente a las comunidades donde pueden ser destinadas a hacer cumplir la ley.
El uso de la fuerza	La policía esta entrenada para emplear el <i>mínimo de fuerza necesario</i> para hacer cumplir las leyes de la comunidad.	El personal militar está entrenado para emplear <i>la fuerza letal para combatir y ganar guerras</i> .
La investigación policial y la acción judicial	<i>Obtener pruebas y asegurar la cadena de custodia</i> son tareas habituales en las investigaciones policiales.	El personal militar no está <i>entrenado para proteger los derechos garantizados por la Cuarta y Quinta Enmienda</i> . ⁵ De hecho, ha habido varios casos de acciones legales que han fracasado por culpa de acciones militares llevadas a cabo en el marco de una operación o investigación, por ejemplo a causa del manejo inadecuado de la evidencia por falta de entrenamiento.
Capacidades	En situaciones ideales, la policía tiene un tamaño adecuado, y esta adecuadamente equipada y capacitada específicamente para las tareas orientadas a hacer cumplir la ley y garantizar las libertades civiles.	El tiempo, esfuerzo y recursos que los militares dedican a las tareas policiales alejan a estas de su misión central: estar siempre preparadas para la guerra.

proviene de la Constitución, la cual nombra expresamente al presidente como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y le hace responsable de garantizar la correcta ejecución de las leyes.⁷

El Código de Reglamentos Federales contempla dos excepciones a la Ley Posse Comitatus que permiten la participación de las fuerzas armadas en tareas policiales. Se trata de (1) la “autoridad de emergencia” que autoriza al presidente a responder “inmediata y decididamente con acciones federales, incluyendo el uso de las fuerzas armadas para evitar la pérdida de vidas humanas o la destrucción de la propiedad y (2) para la “protección de la propiedad y funciones federales.”⁸

Otra excepción importante se encuentra en el Código de los Estados Unidos y se aplica en diversas circunstancias, incluyendo desastres de la magnitud del Katrina: el presidente tiene autoridad para emplear a la milicia (es decir, la Guardia Nacional) o las fuerzas armadas para suprimir “cualquier insurrección,

violencia doméstica, asociación ilegal o conspiración” en caso de que dicha violencia impida el cumplimiento de la ley federal o estatal a tal punto que afecte a los derechos de los ciudadanos del estado —y en caso de que las autoridades estatales sean incapaces o no estén dispuestas a proteger esos derechos.⁹

Otra excepción a la Ley Posse Comitatus es la Guardia Costera. Aunque la Guardia Costera es una rama de las fuerzas armadas estadounidenses, no entra dentro de la Ley Posse Comitatus porque el Congreso le ha otorgado por ley el poder de aplicar las leyes internas.¹⁰ La Guardia Costera opera bajo varios títulos del Código de los Estados Unidos, y si bien depende fundamentalmente del Departamento de Seguridad Nacional, tiene autoridad para conducir operaciones militares bajo el mando del Departamento de Defensa.¹¹ A pesar de tener responsabilidades militares además de policiales, la Guardia Costera no es empleada como una fuerza militar principal.

CUANDO LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS SALE MAL

Existen numerosos casos en los que las fuerzas armadas han sido llamadas a actuar dentro de Estados Unidos y han actuado heroicamente, salvando vidas y restaurando el orden. Este es el caso especialmente ante desastres naturales, donde el personal, recursos, capacidad logística y movilidad de las fuerzas armadas suponen enormes ventajas. No nos oponemos a su empleo en circunstancias en las que no existen alternativas o estas están saturadas, ni tampoco cuando a los militares se les asigna la misión de salvar vidas y restaurar el orden de un modo respetuoso de las libertades civiles y los derechos humanos.

Sin embargo, en bastantes casos el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior por fuera de la letra o del espíritu de la Ley Posse Comitatus ha salido mal, y a veces ha traído consecuencias desastrosas. Es importante aprender de los errores—y aplicar las lecciones aprendidas al presente y a futuras situaciones. La siguiente lista de ejemplos pretende ser ilustrativa, no exhaustiva.

- **Paros Laborales.** Uno de los primeros ejemplos es el uso de las fuerzas armadas para desarticular un paro de mineros en Coeur d'Alene, Idaho, en 1899. Los hombres arrestados por las fuerzas armadas permanecieron encarcelados sin acusación durante semanas o meses, y el área permaneció bajo ley marcial durante los siguientes dos años.¹²

En 1952, el Presidente Harry S. Truman llamó a las fuerzas armadas a confiscar la propiedad privada de la planta metalúrgica Youngstown Sheet and Tube Company, en Ohio, a fin de evitar que los trabajadores en paro frenaran la producción. La Corte Suprema resolvió que el Presidente había actuado de manera ilegal.

- **Protestas Anti Guerra.** Durante la Guerra de Vietnam, las fuerzas armadas participaron en varias actividades de inteligencia contra ciudadanos estadounidenses que se oponían a la guerra.

Posiblemente el episodio más destacado sea un evento violento que tuvo lugar en mayo de 1970, poco después del anuncio de la invasión de Estados Unidos a Camboya, cuando la Guardia Nacional de Ohio fue llamada a reprimir una protesta anti guerra en el campus de la Universidad Estatal de Kent. A pesar de que el Gobernador James Rhodes nunca declaró el estado de emergencia, la Guardia tomó el campus pensando que sí lo había hecho. A medida que

escalaba la tensión, varios miembros de la Guardia, quienes más tarde declararon que temían por sus vidas, dispararon contra la multitud de estudiantes desarmados, causando la muerte de cuatro personas e hiriendo a nueve. Diez años de enfrentamientos legales terminaron con un arreglo extrajudicial según el cual el Estado de Ohio aceptó pagar una suma de dinero a los demandantes y la Guardia Nacional de Ohio emitió una disculpa pública. Ningún miembro de la Guardia fue encontrado culpable.¹³

- **Wounded Knee, Agosto de 1972.** Tras el saqueo de un establecimiento colonial en la Reserva de Pine Ridge en Dakota del Sur, el FBI y otras agencias federales rodearon el poblado de Wounded Knee. Mientras el poblado se encontraba sitiado, se asignó a los militares diversas tareas, desde vuelos de reconocimiento aéreo a operaciones encubiertas, y se les consultó sobre negociaciones, logística y reglas de juego.

En el juicio que siguió a la intervención militar se cuestionó la legalidad del nivel de participación de los militares, y en 1981 el Congreso aprobó una serie de pautas y restricciones sobre el uso de las fuerzas armadas en apoyo de las tareas de seguridad interior.¹⁴ Esta ley incluye varias instancias en las que los militares pueden compartir información, capacitación y equipamiento con las agencias policiales. También prohíbe la “participación directa de un miembro del Ejército, Armada, Fuerza Aérea o Cuerpo de *Marines*, en allanamientos, arrestos o cualquier otra actividad similar salvo que la participación de dicho miembro en dicha actividad sea autorizada por la ley.”¹⁵

En la década de los 80 creció la preocupación acerca del uso de drogas ilícitas y el crimen relacionado con la droga en Estados Unidos. La ley de 1981 amplía las instancias en las que se autoriza la participación de las fuerzas armadas en parte como reacción frente a la percepción de que era necesario incrementar las capacidades de las agencias policiales civiles con la asistencia de los militares para hacer frente a la “guerra contra las drogas”. Este punto se encuentra desarrollado en las próximas secciones.

- **Los Disturbios de Los Ángeles, 1992.** Después del sobreesimiento de los agentes de policía que aparecían en un video agrediendo brutalmente a Rodney King, se desataron disturbios en Los Ángeles y alrededores. Cincuenta y cuatro personas murieron y hubo más de US\$800 millones en daños a la propiedad privada. En respuesta a los disturbios, 10,000 tropas de la Guardia Nacional de California, 2,000 tropas regulares del Ejército y 1,500 *Marines* fueron enviados a

restaurar el orden. Si bien en general no se recibieron quejas sobre el comportamiento individual de los soldados, estos salieron a la calle con poco o ningún entrenamiento en disturbios civiles. Además, todo el episodio estuvo marcado por un alto grado de confusión entre los militares y las autoridades civiles.¹⁶

- **Los Branch Davidians, 1993.** En febrero de 1993, la Oficina de Control de Bebidas Alcohólicas, Tabaco y Armas de Fuego (ATF, por sus siglas en inglés) intentó arrestar a David Koresh, el líder de una comunidad religiosa en Waco, Texas, acusado de poseer un arsenal de armas ilegales y explosivos. El intento resultó en un asedio de 51 días, en el que murieron cuatro agentes federales y setenta y seis hombres, mujeres y niños que permanecían en el centro. Tanto la incursión inicial de la ATF como el ataque final con tanques por parte del FBI fueron llevados a cabo como ejercicios militares y planificados por las fuerzas armadas estadounidenses.¹⁷ La decisión de recurrir a los militares se había basado en las excepciones a la PCA relacionadas con la guerra contra las drogas mencionadas en párrafos anteriores, y justificada por la falsa acusación que David Koresh mantenía en el lugar un laboratorio de fabricación de metanfetamina. La Procuradora General Janet Reno reconoció frente al Congreso que el desastroso ataque fue el resultado de la implementación de una recomendación de la Fuerza Delta del Ejército estadounidense.¹⁸

- **Redford, Texas, 1997.** Durante los 90, la participación de los militares creció en operaciones antidrogas, y una Fuerza de Tarea Conjunta (JTF-6, que también estuvo involucrada en operaciones vinculadas

con los Branch Davidians) fue asignada a la frontera entre Texas y México para establecer puestos de escucha y puestos de observación (LP/OP) en busca de traficantes de droga. En la tarde del 20 de mayo de 1997, un ciudadano estadounidense adolescente llamado Esequiel Hernández, arreaba a sus ovejas llevando consigo un rifle calibre 22, como hacía habitualmente para proteger a su rebaño contra las serpientes y otros animales, sin saber que cuatro *Marines* se escondían camuflados en la zona. En un momento, un *Marine* sintió que el adolescente presentaba un peligro para otro *Marine* que estaba escondido y abrió fuego sobre Hernández, quien murió instantáneamente. Tras una serie de investigaciones llevadas adelante por personal del Congreso, un gran jurado y el Cuerpo de *Marines*, los *Marines* no fueron acusados, y fueron juzgados por un tribunal militar, el cual resolvió que habían respetado las reglas de juego de la operación antidrogas en la que participaban.¹⁹

LA GUARDIA NACIONAL Y LA LEY POSSE COMITATUS

Cada estado tiene una milicia organizada a disposición del gobernador. El derecho de los estados a formar una milicia es anterior a la Constitución, y está garantizado por esta. Estas fuerzas militares, conocidas como la Guardia Nacional desde 1824, están entrenadas según los estándares del ejército regular de los Estados Unidos. Hay esencialmente tres tipos de tareas para las que estas fuerzas pueden ser utilizadas:

- **Servicio Activo Estatal:**

Cuando se encuentran en “Servicio Activo Estatal,” la Guardia y su equipo están a disposición del gobernador, a través del general adjunto del estado o territorio, para casos de emergencia y cualquier otro uso permitido bajo cada constitución estatal. El gobernador puede recurrir a las fuerzas armadas en caso de desastres naturales como inundaciones o terremotos, o para restaurar el orden en tiempos de conflicto social. El gobernador tiene absoluta autoridad y control sobre las fuerzas en Servicio Activo Estatal. Además la Ley Posse Comitatus no afecta a las tropas en Servicio Activo Estatal.²⁰

- **Servicio Activo Bajo el Título 32:**

El Artículo I, §8 de la Constitución permite el uso de la Guardia Nacional—nuevamente, bajo control del gobernador—para “hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar insurrecciones y repeler invasiones.” Esto se conoce como “Servicio Activo”, por el título del Código de los Estados Unidos que se refiere a la Guardia Nacional. Como en el caso de las tropas en Servicio



Esequiel Hernández, matado por accidente por U.S. Marines en Redford, Texas en 1997.

Activo Estatal, la Ley Posse Comitatus no se aplica a la Guardia en Servicio Activo Bajo el Título 32. Tras los ataques terroristas del 9/11, la Guardia Nacional fue llamada inmediatamente para patrullar y proteger los aeropuertos de Estados Unidos bajo el Título 32. Estas fuerzas permanecieron bajo el control de los estados durante los seis meses que duró su misión. Algunas personas cuestionaron la autoridad legal de estas operaciones, afirmando que el uso federal de la Guardia bajo el Título 32 se limita al entrenamiento, y no incluye operaciones de seguridad interna. Posteriormente, el Congreso aprobó una ley que autoriza el uso de tropas de la Guardia Nacional bajo el Título 32 para llevar a cabo “actividades de seguridad nacional” que sean “clave para la seguridad de la nación frente a una amenaza de agresión contra los Estados Unidos.”²¹

- **Servicio Activo Bajo el Título 10:**

Bajo la cláusula de los Poderes de la Guerra de la Constitución, el gobierno federal puede incorporar a la milicia (la Guardia Nacional) al servicio federal.²² Bajo el Título 10 del Código de los Estados Unidos, estas tropas pueden ser utilizadas a nivel doméstico o internacional en operaciones de combate o de apoyo al combate. Dado que las tropas son movilizadas como parte del “concepto de fuerza total”, son equivalentes al Ejército regular. El “Servicio Activo Bajo el Título 10,” que rige todos los despliegues en Irak y Afganistán, depende exclusivamente del Comandante en Jefe y la cadena de mando militar. La Ley Posse Comitatus abarca a todas las tropas en Servicio Activo Bajo el Título 10 dentro de los Estados Unidos.

LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA LUCHA ANTIDROGAS

En los 80, el uso de drogas ilegales y el crimen asociado al narcotráfico se empezó a percibir como una amenaza creciente y una importante cuestión política, y el Congreso estaba ansioso por hacer algo al respecto. Más allá de autorizar explícitamente la asistencia militar a la policía—en operaciones antidroga y algunas otras, por ejemplo de control migratorio— en 1981, el Congreso comenzó a debatir la posibilidad de ampliar la participación militar para frenar el flujo de drogas a los Estados Unidos.²³

La Ley Posse Comitatus jugó un papel central en el debate sobre el uso de los militares en esa función. En 1988, durante las audiencias en la Cámara de Representantes y el Senado sobre la participación de los militares para frenar la entrada de drogas al país, los expertos del Departamento de Defensa coincidieron

en su oposición a la expansión de las funciones de los militares y advirtieron sobre los peligros de permitir que estas asumieran el rol de policía. Cuando el Secretario Adjunto de Defensa Grant Green expresó la misma opinión, fue criticado por miembros de los comités parlamentarios. Charles Bennett (D-Florida) dijo, “Estamos intentando luchar contra la droga. En lugar de encontrar una forma de llevar adelante esta lucha con urgencia, están buscando todo tipo de excusas para no hacerlo.” Durante la tensionante discusión, el Rep. Bennett agregó: “la ley Comitatus no es una ley noble. Es una ley muy simple y nefasta. Debería ser revocada en su totalidad. Es propia de una República Bananera.”²⁴

En la última audiencia de la serie, el Secretario de Defensa del Presidente Ronald Reagan, Frank Carlucci, mantuvo la oposición del Departamento a la participación de las fuerzas armadas en tareas policiales que proponía el Comité de Servicios Armados. En su testimonio escribió: “me mantengo absolutamente en contra de la asignación de una misión de seguridad interior al Departamento de Defensa. Estoy aun más en contra de cualquier relajación de las restricciones de la Ley Posse Comitatus sobre el empleo de los militares para llevar a cabo registros, allanamientos y arrestos. He discutido esta cuestión con el Presidente y otros miembros de alto nivel de este Gabinete, y puedo afirmar que toda la Administración comparte esta opinión.”²⁵

La ley que finalmente fue aprobada descartó los intentos anteriores de permitir que los militares pudieran arrestar a ciudadanos dentro de los Estados Unidos,²⁶ si bien permitió que las fuerzas armadas participen en el monitoreo del tráfico aéreo y marítimo. Estos roles se veían como más propios de los militares. No obstante, otorgar a los militares una misión tan formal dentro del ámbito de la seguridad interior, tradicionalmente en manos de civiles, constituyó un paso importante.

Al año siguiente, el proyecto de Ley de Autorización de la Defensa revocó esta sección y la ley pasó a ser permanente, constituyendo la nueva Sección 124 del Título 10 del Código de los Estados Unidos.²⁷ De este modo, las fuerzas armadas se convirtieron permanentemente en “la única agencia del Gobierno Federal encargada de liderar el monitoreo aéreo y marítimo del tráfico de drogas ilegales hacia los Estados Unidos.”

Sin embargo, hay que resaltar que, aun cuando el Congreso le otorgó estas facultades a los militares, tuvo cuidado en restringir su participación a: (1) actividades de detección y monitoreo, excluyendo arrestos

y allanamientos; y (2) autorización para llevar a cabo actividades de las fuerzas armadas estadounidenses fuera de los Estados Unidos exclusivamente. Estas dos restricciones permitieron cumplir con la Ley Posse Comitatus, la cual aparta a los militares de las actividades antidrogas, incluyendo operaciones policiales como interdicción y arrestos.

EL COMANDO NORTE DE LOS ESTADOS UNIDOS

Tras los ataques terroristas de septiembre de 2001, las fuerzas armadas de Estados Unidos se reorganizaron para expandir su rol en la defensa del territorio nacional. Se estableció un nuevo Comando Norte (NORTH-COM) que cubre los Estados Unidos, Canadá, México y el territorio marítimo alrededor de estos países, con el fin de dar apoyo a las autoridades civiles en caso de desastres, y para prevenir, disuadir o combatir cualquier amenaza contra los Estados Unidos.

El Comando Norte comparte varias responsabilidades con las agencias policiales civiles. La “Estructura de Respuesta Nacional” del Comando le asigna la respuesta rápida frente a una amplia gama de amenazas, y le otorga el rol de contraparte militar de los “primeros actuantes”. El Comando reconoce la importancia de la Ley Posse Comitatus en sus publicaciones y en su página web, y admite que la función de sus fuerzas es asistir, no suplantar, a las autoridades policiales.²⁸

INTENTOS DE REVOCAR LA LEY POSSE COMITATUS

A partir de los ataques del 9/11, los legisladores han mantenido repetidas discusiones sobre la relevancia de la Ley Posse Comitatus y sobre la posible necesidad de modificarla o revocarla. En octubre de 2006, el Presidente George W. Bush aprobó la Ley de Autorización de la Defensa para el año 2007. Dicha ley incluía una sección que básicamente revocaba la ley Posse Comitatus a través de “La Participación de las Fuerzas Armadas en Importantes Emergencias Públicas.”²⁹ Esta sección modificaba el Código de los Estados Unidos otorgando al presidente la facultad de disponer de las fuerzas armadas para “restablecer el orden público y hacer cumplir la ley de los Estados Unidos cuando [sea necesario] a consecuencia de un desastre natural, epidemia u otra emergencia seria de salud pública, ataque o incidente terrorista, u otra condición en cualquier estado o propiedad de los Estados Unidos [énfasis añadido].”³⁰

En otras palabras, la ley permitía al presidente enviar al ejército regular o a la Guardia Nacional a un estado, aunque el gobernador de ese estado se opus-

iera, bajo prácticamente cualquier justificación. Podía incluso enviar a la Guardia Nacional de un estado a otro estado, aunque ambos gobernadores se opusieran, para hacer cumplir las leyes del estado.³¹

Cuando se empezaron a vislumbrar las repercusiones de esta desconocida disposición de la Ley de Autorización de la Defensa del año 2007, la sección fue rápidamente revocada en la ley de autorización del año siguiente, restaurando así la validez de la Ley Posse Comitatus.³²

Aun hoy los debates a favor o en contra de revocar o modificar la Ley Posse Comitatus surgen regularmente en artículos académicos y revistas jurídicas. Sin embargo, la idea de modificar o revocar la ley no ha obtenido el apoyo de una masa crítica, puesto que se ve como algo arriesgado, los militares en general se oponen, y además existen otras opciones: el presidente tiene derecho a suspender la Ley durante emergencias extremas y el Congreso ha dispuesto excepciones específicas, como la Ley Stafford de Asistencia de Emergencia y Auxilio en Situaciones de Desastre de 1988 y la Ley de Insurrección de 1807.³³

Además, en respuesta a ataques terroristas como los atentados contra el World Trade Center en 1993 y contra la ciudad de Oklahoma en 1995—ambos anteriores a los atentados del 9/11— los militares asistieron, pero no suplantaron, a las agencias de seguridad interior. A partir del 9/11, las fuerzas armadas han participado regularmente en “eventos especiales de seguridad” designados por el Departamento de Seguridad Nacional para proteger a potenciales blancos de alto nivel frente a un posible atentado terrorista. Eventos como el Super Bowl, ceremonias de inauguración presidencial y las Olimpiadas de Invierno de 2002 en Salt Lake City son algunos ejemplos. El personal militar destinado a estos eventos juega un papel secundario: no reemplaza a la policía local ni hace cumplir las leyes civiles, y opera dentro de los límites de la Ley Posse Comitatus.³⁴

EL ENVÍO DE TROPAS A LA FRONTERA

Durante varios años en los 90, el Congreso debatió la idea de enviar tropas militares a la frontera para hacer cumplir las leyes de inmigración y narcotráfico. El Rep. James Traficant (D-Ohio) impulsó nuevos proyectos de ley y eternas reformas para enviar hasta 10,000 soldados del ejército regular a la frontera, y en el año 2000 su iniciativa fue aprobada por la Cámara de Representantes, aunque no llegó a convertirse en ley.

En 2006, el Presidente Bush envió 6,000 tropas de la Guardia Nacional a la frontera para asistir a la Pa-

trulla Fronteriza en California, Arizona, Nuevo México y Texas durante dos años. La mayoría de los soldados venían de esos cuatro estados, pero algunos se trasladaron desde otros estados, bajo el Título 32. Sus tareas incluían operar sistemas de vigilancia, analizar inteligencia, instalar cercos y barreras para vehículos, construir carreteras y proveer entrenamiento.³⁵

Este despliegue militar, que se denominó Operación Arranque, implicó la presencia del mayor número de soldados en la frontera desde la Revolución Mexicana, 90 años atrás.³⁶ La mayor parte de las actividades de la Guardia estaban relacionadas con la inteligencia, y si bien no hay informes de abusos a los derechos humanos de los migrantes, a algunos ciudadanos estadounidenses de zonas fronterizas les resultó inquietante vivir bajo vigilancia militar.³⁷

En mayo de 2010, el Presidente Barack Obama anunció su intención de volver a enviar 1,200 tropas de la Guardia Nacional a la frontera. Estas tropas se sumarán a los 340 soldados que ya están en la frontera bajo los “Programas Estatales Antidrogas”, asistiendo a las fuerzas policiales en tareas de vigilancia e inteligencia. La Oficina de la Guardia Nacional no emite información acerca de las reglas vigentes sobre el uso de la fuerza que rigen el accionar de las tropas asignadas a la frontera, ni tampoco sobre cómo las reglas pueden haber cambiado a partir de la tragedia de Redford, Texas, que involucró al Cuerpo de Marines. Solamente afirma que las reglas son las mismas que rigen a otras tropas de la Guardia Nacional que integran operaciones estatales antinarcóticos.

Una fuente de la Oficina informó a WOLA que el personal de la Guardia Nacional no participa directamente en ninguna actividad de seguridad interior, ya sea federal o que dependa del Departamento de Seguridad Nacional o de la Aduana/Patrulla Fronteriza.³⁸ Si bien las tropas servirán bajo el Título 32, y por lo tanto estarán fuera del alcance de la Ley Posse Comitatus, su mandato limita su actividad a la asistencia exclusivamente. No obstante, cada soldado estará armado—y naturalmente tendrá derecho a defenderse—lo cual introduce un nivel de militarización que no existía antes de su llegada.

El uso de los militares para asistir a las agencias de seguridad interior aparentemente no viola los límites de la Ley Posse Comitatus; sin embargo, no parece existir ninguna “amenaza de ataque” inminente sobre los Estados Unidos, lo que cuestiona la necesidad de la creciente militarización de la frontera.³⁹



Un miembro de la Guardia Nacional patrulla las afueras de Nogales, Arizona, como parte de “Operation Jump Start” en 2006.

II. *Las Fuerzas Armadas de América Latina: mirando hacia adentro*

Desde la independencia de las naciones latinoamericanas, las fuerzas armadas de cada país han jugado un papel fundamental en la formación de los estados. Es difícil comprender la historia política de la región sin tenerlas muy en cuenta.

La importancia de los militares a lo largo de los siglos XIX y XX fue un legado de las guerras de independencia de principios de los 1800s.⁴⁰ Las fuerzas armadas fueron las primeras instituciones autónomas que surgieron en los nuevos estados.⁴¹ Para muchos países, “la creación de un ejército permanente” fue, en palabras de Rouquié (1987), “la fundación del estado soberano.”⁴² De las altas cúpulas militares surgieron los líderes que impulsaron los movimientos independentistas que influyeron en el desarrollo de los nuevos estados.⁴³

Al contrario que George Washington, quien abandonó el poder tras dos mandatos presidenciales, los generales populares se convirtieron en caudillos, líderes personalistas que buscaban controlar el poder nacional. Desde 1825 a 1879, por ejemplo, Bolivia tuvo una serie de “caudillos bárbaros”, que surgieron de las “tropas liberadoras” de la independencia y tomaron las riendas del estado, gobernando brutalmente el país.⁴⁴

Uno de los legados de la experiencia colonial de

estos países fue la enorme desigualdad que caracteriza a sus sociedades: desde una pequeña elite minoritaria descendiente de europeos, a multitudes sin tierra y millones de nativos de pueblos originarios y negros africanos forzados a trabajar como esclavos.⁴⁵ Ante tanta desigualdad, la pequeña elite a menudo recurría a la fuerza militar para mantener el orden interno. En una región que hasta el día de hoy es una de las más desiguales del mundo, esta fuerza se ha manifestado en la presencia extendida y generalizada de los militares entre los ciudadanos. Las fuerzas armadas no solo surgieron como una de las instituciones estatales más visibles; además, según Varas (2009), disfrutaron de un especial privilegio dentro de sus sociedades debido a su relativo profesionalismo y evidente liderazgo.⁴⁶ Los líderes militares se veían a sí mismos como los “guardianes de los valores nacionales”⁴⁷, y como tales se hicieron responsables del desarrollo interno y del posicionamiento de sus países a nivel internacional.⁴⁸ Estados Unidos, por el contrario, no tuvo un ejército permanente de peso hasta la Guerra Civil.



Gen. Antonio López de Santa Anna, un caudillo clásico del siglo IX, fue presidente de México once veces en 22 años.

Desde el inicio, las fuerzas armadas latinoamericanas tuvieron un rol totalizador.

Buscaron mantener el orden social mientras que fomentaban el desarrollo económico, la autonomía estratégica y la unidad nacional. En Brasil, en 1896 y en 1914, se empleó a los militares para sofocar el desorden interno y los disturbios civiles; esto, en

palabras de Rouquié (1987) “alertó a los oficiales de que ellos eran los garantes del status regni—es decir, del estado—y que por lo tanto merecían condiciones presupuestarias y legislativas especiales.”⁴⁹

Bajo el dominio de los militares, las instituciones civiles independientes se debilitaron. Los sistemas judiciales y policiales, las instituciones a cargo de la infraestructura y otras agencias del estado demostraron repetidamente su incapacidad de cumplir con sus obligaciones y responsabilidades hacia los ciudadanos. Atrapados por su propia impotencia frente a las demandas sociales, los estados latinoamericanos optaron por recurrir a los “salvadores de la patria”. El costo de esta elección fue un aun mayor debilitamiento de las instituciones civiles, lo cual a su vez hizo que la gestión militar se viera todavía más atractiva, conformando un círculo vicioso. Los militares comenzaron a adoptar misiones no-militares, y los oficiales comenzaron a ocupar presidencias y reescribir constituciones de manera habitual.⁵⁰

En 1950, la ‘Doctrina de Seguridad Nacional’ de los Estados Unidos, que se discute más adelante, ya había logrado sembrar su influencia por toda América Latina. Si bien el Pacto de Varsovia era considerado el enemigo extranjero, los grupos de izquierda, activistas sociales, políticos y estudiantes—los cuales, casualmente, impulsaban una distribución de la riqueza más justa, contra los intereses de las pequeñas elites—fueron demonizados a nivel doméstico.⁵¹ Las cuestiones sociales, políticas y económicas se convirtieron en problemas de seguridad, lo cual llevó a la securitización de casi todos los aspectos de la vida diaria, abriendo la puerta a la intervención militar en todos los asuntos internos. Desde los años 50 a los años 80, estas dictaduras trajeron consecuencias terribles: graves violaciones a los derechos humanos y la destrucción de la capacidad de gobierno de las autoridades civiles. En Argentina, por ejemplo, la junta militar que dirigió el país de 1976 a 1983 designó a generales a cargo de todos los principales puestos de gobierno. Los militares argentinos consideraban que ellos eran los más capacitados para gobernar sobre todos los asuntos públicos y combatir la amenaza comunista.

País tras país, la región experimentó una vacilante transición democrática desde fines de los 70 hasta principios de los 90. Al final de esta ola de democratización, tras el fin de la Guerra Fría, casi todos los países del hemisferio (a excepción de Cuba; México, gobernado por el PRI; Haití, gobernado por los golpistas; y el Perú de Fujimori) estaban gobernados por civiles libremente electos. Sin embargo, la mayoría de estos presidentes electos ejercieron poco control

sobre los militares, que habían dejado de tener total control poco tiempo antes.

En el periodo desde mediados de los 80 hasta el presente, las fuerzas armadas han ido retornando poco a poco a los cuarteles. Los líderes civiles electos se han encontrado con dificultades a la hora de ejercer el mando, reformar las instituciones militares y eliminar los legados represivos y autoritarios.⁵² En general, su objetivo ha sido construir fuerzas armadas profesionalizadas, subordinadas a las autoridades civiles y respetuosas de los derechos humanos y el Estado de Derecho.⁵³

Algunos momentos clave—que no se han dado en todos los casos—incluyen el nombramiento de ministros de defensa civiles, la creación de fuerzas policiales civiles, mayor control civil sobre el presupuesto de defensa, la capacidad de los presidentes de nombrar y destituir comandantes, y la capacidad de investigar y juzgar abusos a los derechos humanos por parte de militares en tribunales civiles.

MEZCLANDO ROLES: LAS FUERZAS ARMADAS LATINOAMERICANAS HOY

Las transiciones democráticas han dado forma diferente a las fuerzas armadas de cada país, de modo que hoy no existe un modelo uniforme para toda la región. A pesar de que se han implementado numerosas reformas, los sistemas militares en gran parte de América Latina aun no se han transformado en instituciones democráticas profesionales—conducidas por ministros de defensa civiles, con misiones de defensa claramente definidas y fuerzas armadas plenamente subordinadas a los líderes electos.

Las reformas de la defensa se han dado, como señala FLACSO (2007), “en un contexto caracterizado por un legado de autonomía militar, debilidad institucional, [y] en el caso de algunos estados, una limitada capacidad para responder a las demandas sociales, la fragmentación social y la violencia.”⁵⁴ Es por eso que a muchos gobiernos les ha resultado difícil limitar los roles de los militares o establecer mecanismos institucionales para lograr el control civil total.

La principal función de las fuerzas armadas es la defensa de la soberanía nacional, el territorio y la independencia frente a agresiones externas. No obstante, no todos los países cuentan con legislación que distinga entre los roles y misiones policiales y militares, y en aquellos que no la tienen, las disposi-

ciones constitucionales que regulan el accionar de los militares suelen ser confusas. Muchas definiciones de las funciones de las fuerzas armadas son bastante ambiguas; algunas leyes solo se refieren a misiones, no a funciones, o utilizan conceptos vagos.⁵⁵ Por ejemplo, la Constitución Boliviana establece que las fuerzas armadas han de defender el “honor” de la nación, pero no define este término.⁵⁶

Otra función recurrente es la asistencia de las fuerzas armadas en tiempos de emergencia y desastres naturales, como ha ocurrido recientemente tras los huracanes de El Salvador y Honduras, y después de los terremotos de Perú y Chile. Muchos países además fomentan la participación de sus fuerzas armadas en misiones de paz en el exterior. Estas dos tareas gozan de mucha legitimidad y aceptación en la región.

Una de los mayores desafíos en cuanto a reformas ha sido eliminar a los militares de las tareas de seguri-

Países con Ministros de Defensa Civiles



* No hemos incluido el Caribe como una sub-región en esta sección porque se trata de una región mucho más heterogénea que otras subregiones. Las islas angloparlantes y Haití tienen tradiciones históricas y culturales muy diferentes de las de los estados hispanoparlantes, mientras que el estado no-soberano de Puerto Rico y el estado comunista de Cuba también son únicos.

dad ciudadana—de lo que Estados Unidos se encargó hace mucho tiempo a través de la Ley Posse Comitatus. Hacer esto requiere que los líderes civiles electos definan claramente y por ley misiones separadas para los militares y las policías.

Muchas fuerzas armadas cumplen funciones policiales, incluyendo registros y controles propios de la seguridad pública, y el patrullaje de áreas afectadas por la violencia, el narcotráfico, las pandillas u otras amenazas a la seguridad ciudadana.⁵⁷ Es sabido que América Latina sufre los niveles más altos de violencia criminal del mundo, con poblaciones armadas y tasas de homicidio más altas que casi ningún otro lugar en el mundo. Frente a fuerzas policiales débiles, corruptas y saturadas, muchos países han recurrido a los militares.⁵⁸

Otro rol menos habitual de los militares es su participación en tareas de desarrollo, tales como la construcción de carreteras o la provisión de servicios médicos, como es el caso en Bolivia y Brasil. Cuando los gobiernos carecen de cuerpos civiles capacitados y financiados para asistir a las poblaciones vulnera-

Países cuyas Fuerzas Armadas apoyan a la Policía en situaciones de no emergencia



bles, a menudo se recurre a las fuerzas armadas, ya que estas tienen la capacidad, personal y equipos necesarios para llevar adelante estas tareas.

Si bien cada país tiene características propias, es posible identificar algunas similitudes generales comunes a los roles militares en cuatro sub-regiones latinoamericanas.*

El Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) hoy tiene los sistemas de defensa más profesionalizados de América Latina, y es la región que más se asemeja al modelo estadounidense en cuanto a la separación entre los roles militares y de seguridad interior.

Este es el caso principalmente de Chile y Argentina; en ambos países la Constitución contempla la separación entre los roles policiales y de defensa. En ambos países, la misión principal de las fuerzas armadas es la defensa del territorio nacional frente a agresiones externas perpetradas por enemigos extranjeros. Solamente pueden llevar a cabo tareas de seguridad interior si el presidente así lo decretara, o bajo circunstancias extremas. Ambos países sufrieron dictaduras sangrientas, y sus transiciones a la democracia hicieron especial foco en eliminar las funciones internas de las fuerzas armadas. De hecho, Andersen (2009) observa que la legislación argentina que separa la defensa de la seguridad interior, la Ley de Defensa Nacional, “toma forma y está informada en parte por la Ley Posse Comitatus (18 U. S.C. Sección 1385) señalada por muchos observadores americanos y extranjeros como una importante garantía contra la excesiva participación militar en la seguridad interior en Estados Unidos durante 130 años.”⁵⁹

Brasil, que posee las fuerzas armadas más grandes de América Latina, es una excepción en la sub-región. La principal función de las fuerzas armadas de Brasil es la defensa nacional, pero la ley no prohíbe su participación en tareas de seguridad interior. Esta falta de precisión legal ha permitido el despliegue de militares dentro de las favelas (barriadas pobres, a menudo violentas) para combatir el narcotráfico.⁶⁰ Además, los militares han llevado a cabo tareas secundarias vinculadas al desarrollo, por ejemplo la lucha contra la Fiebre Aftosa en el sur, la distribución de agua en el nordeste semiárido, y la provisión de atención médica y odontológica a la población ribereña de la región amazónica, entre otras iniciativas.⁶¹ También participan en operaciones de paz—incluyendo un rol protagónico en la misión de las Naciones Unidas en Haití—cooperan con el desarrollo nacional y la defensa civil, y están involucradas, según la ley, en “campañas institucionales de interés público y social.”⁶²

Si bien los militares en la **sub-región Andina** (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) son en

muchos aspectos diferentes, estos países comparten una característica fundamental: sus fuerzas armadas son fuerzas multipropósito cuyas funciones abarcan desde la defensa nacional tradicional a la seguridad interior, el desarrollo, e incluso juegan un papel en el mundo empresarial y las inversiones.

En Bolivia, las fuerzas armadas están a cargo de la defensa nacional, pero también tienen un rol protagónico en proyectos de desarrollo, el control del narcotráfico y la seguridad fronteriza. Según Tellería (2008), “La falta de definición estratégica ha hecho que

los militares bolivianos adopten roles que no tienen que ver con lo militar.”⁶⁴

Al igual que las de Bolivia, las fuerzas armadas de Ecuador también son multipropósito.

Entre otros roles, la Constitución establece que las fuerzas armadas “garantizan el orden legal y democrático de la sociedad [...] colaboran con el desarrollo social y económico del país [y participan] en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional.”⁶⁵ Es probable que el rol de las fuerzas armadas en la seguridad interior se expanda después del

El Retorno de los Militares a la Política: Honduras Hoy

En junio de 2009, cuando muchos en la región habían comenzado a creer que los golpes cívico-militares se habían terminado para siempre, militares hondureños tomaron el palacio presidencial, secuestraron al Presidente electo Manuel Zelaya, y le enviaron al exilio. Aunque más tarde los militares cedieron el poder a un gobierno interino civil, desde entonces han acrecentado mucho su poder en la esfera pública del país. A veintinueve años del fin formal del gobierno militar, la principal experta en asuntos militares de Honduras, Leticia Salomón, advierte que en el país hay hoy “fuerzas de seguridad altamente politizadas, y los líderes militares han pasado a ser tomadores de decisiones, lo cual es simplemente inaceptable.”⁷⁹

La participación de las fuerzas armadas hondureñas en la vida diaria de los ciudadanos se apoya en el lenguaje ambiguo y permisivo de la Constitución nacional de 1982. “Las Fuerzas Armadas de Honduras [...] Se constituyen para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.”⁸⁰ Entre otros roles, las fuerzas armadas de Honduras participan en:

Funcionamiento y protección del proceso electoral: Las fuerzas armadas protegen el proceso de votación durante las elecciones. En 2010, algunos legisladores intentaron cambiar esta norma, pero los militares hicieron uso de su poder de veto para frenar la reforma.

Actividades de seguridad interior: Debido al aumento de las tasas de violencia y delincuencia en Honduras, el gobierno ha involucrado a las fuerzas armadas en la seguridad interior. Este rol les fue asignado antes del golpe, y está contemplado en la Constitución, la cual permite que los militares asistan a las instituciones de seguridad interior en la lucha contra el terrorismo, el tráfico de armas y el crimen organizado. En mayo de 2010, un Decreto Ejecutivo estableció que las fuerzas armadas proveerían equipo y personal a las fuerzas policiales para ayudar a estas a llevar adelante sus funciones.⁸¹ En junio de 2010, un decreto del Congreso ordenó al ejército asistir a la policía a frenar la violencia causada por las bandas criminales y el delito común.⁸²

Represión social: El reciente golpe mostró a las fuerzas armadas como una fuerza pretoriana que responde a los intereses de un poderoso sector político y económico. Tras el golpe, fueron utilizadas para reprimir las manifestaciones políticas en contra del golpe, además de registrar las propiedades e incluso suspender las actividades de organizaciones civiles y medios independientes. Más recientemente, los militares han sido enviados a zonas rurales para desalojar y capturar a campesinos involucrados en disputas por tierra. Personal militar y policial ha estado activo en las comunidades de Guadalupe Carney y Carbonales⁸³ conocidas como el Bajo Aguán, para prevenir la toma de tierras.

Desde el golpe, han aumentado dramáticamente las acusaciones de violaciones a los derechos humanos. Según grupos de derechos humanos hondureños,⁸⁴ en el periodo entre el golpe y la investidura de Porfirio Lobo el 27 de enero de 2010, fueron asesinados entre 36 y 46 activistas sociales. De acuerdo con el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH),⁸⁵ los militares están implicados en al menos diez de estos asesinatos. Entre el 28 de junio de 2009 y el 10 de octubre de 2009, las fuerzas de seguridad de Honduras fueron responsables de 3033 detenciones, según el Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH).⁸⁶ El régimen post-golpe militarizó la sociedad de Honduras y criminalizó la disidencia “al crear un clima de inseguridad y terror,” en palabras de la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos de la OEA.⁸⁷

La Ausencia de Militares: El Caso de Costa Rica

El 1 de diciembre de 1948, tras una breve guerra civil, el Presidente de Costa Rica, José María Figueres, decidió que el país no necesitaba fuerzas armadas.⁸⁸ Disolvió el ejército y eliminó a las fuerzas armadas como institución permanente del Estado. Esto fue incluido en el Artículo 12 de la Constitución Nacional. Sesenta y dos años más tarde, Costa Rica no ha vuelto a tener fuerzas armadas, y no ha enfrentado ninguna situación que requiera de una respuesta militar.

A fin de garantizar su defensa nacional, Costa Rica cuenta con acuerdos internacionales como los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas, para disuadir cualquier posible ataque. También ha hecho uso de los mecanismos de la Organización de Estados Americanos para resolver disputas como por ejemplo las disputas territoriales con Nicaragua.

Además, Costa Rica cuenta con una fuerza policial nacional, la Fuerza Pública, que responde al Ministerio de Seguridad Pública.⁸⁹ Estas instituciones llevan a cabo funciones de seguridad territorial, seguridad interior, control del narcotráfico y control fronterizo.

La Guardia Costera patrulla las aguas territoriales de Costa Rica. Como parte de esta función, en 1999 Costa Rica firmó un Acuerdo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de los Estados Unidos de América para la Cooperación para Suprimir el Tráfico Ilícito por Mar.

En 1986 Oscar Arias, entonces Presidente de Costa Rica, anunció que el 1 de diciembre sería el “día de la Abolición del Ejército”. Más recientemente, durante su segundo mandato, Arias afirmó que “La abolición del ejército ha hecho posible que se destinen más recursos públicos al desarrollo del país, especialmente en materia de educación, salud y cultura, ha legitimado la vía electoral como único camino de acceso al poder, y ha impedido la formación de un grupo militar capaz de cobrar autonomía e intervenir directamente en el destino de una nación.”⁹⁰

levantamiento interno de la policía que tuvo lugar en septiembre de 2010, durante el cual los militares llevaron adelante una operación para rescatar al Presidente Correa en la que hubo un sangriento enfrentamiento armado entre los militares y los oficiales rebeldes. La característica más distintiva de las fuerzas armadas ecuatorianas es que poseen negocios a través de los cuales se financian. Entre estos, se encuentran corporaciones industriales que producen munición, vestimenta y calzado para uso militar, pero también industrias que desarrollan autopartes, una aerolínea, una compañía que exporta bananas y camarones, supermercados y bancos, entre otros.⁶⁶

Colombia, que permanece anclada en un conflicto interno que ya tiene 46 años, es el caso más extremo de no-distinción entre roles militares y no-militares. “La persistencia de la violencia ha llevado a que la seguridad interior sea considerada la principal amenaza a la estabilidad”, escribe Vargas (2008). Al mismo tiempo, “ha llevado a la confusión entre los roles militares y policiales, generando una militarización de la policía y una ‘policialización’ de las fuerzas armadas.”⁶⁷ En consecuencia, las fuerzas armadas colombianas están “más orientadas a cumplir funciones de control del orden público, lo que genera una ambigüedad funcional entre el ejército y la policía.”⁶⁸

Siguiendo el mismo patrón, las Fuerzas Armadas Nacionales de Venezuela llevan a cabo misiones que van desde las misiones de paz y ejercicios conjuntos

con otras fuerzas armadas latinoamericanas, a la asistencia a la policía y la Guardia Nacional para preservar o restaurar el orden interno en casos de serios disturbios, pasando por el apoyo a instituciones gubernamentales en cuestiones relacionadas con la economía y el desarrollo social.⁶⁹ Los militares venezolanos están adoptando cada vez más tareas de seguridad interior; por ejemplo, su intervención en proyectos de desarrollo barrial, el armado de milicias ciudadanas por fuera de la cadena de mando militar que responden directamente al presidente, y su participación en el “Plan República” que se activa durante los procesos electorales, entre otras cosas.⁷⁰

Tras los conflictos y transiciones a la democracia de los años 80, los países de *América Central* también buscaron democratizar sus sistemas de defensa. En principio, las funciones de las fuerzas armadas de esta región iban a estar limitadas a las misiones de paz y el apoyo a las autoridades civiles en caso de desastres naturales.⁷¹ Sin embargo, la creciente tasa de criminalidad y la violencia reinante han llevado a la intensa participación de los militares en los esfuerzos por combatir el crimen, las pandillas y el narcotráfico.

A diferencia de los países del Cono Sur, las constituciones de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala contemplan la posibilidad de ampliar las funciones de las fuerzas armadas para incluir la seguridad interior y otros roles no convencionales.⁷² Según Rivera Joya (2009), esta permisividad, junto con los intereses

de Estados Unidos después del 9/11, han hecho que las fuerzas armadas de la región se reestructuren para poder abordar nuevamente las amenazas no-conventionales.⁷³

En el caso de El Salvador, Martínez-Urbe (2008) explica que muchos sectores ven a las fuerzas armadas como un elemento importante de la gobernabilidad, lo que conlleva “un gran protagonismo de los militares en las cuestiones de seguridad interior, dada la incompetencia de las instituciones civiles encargadas de garantizar la seguridad ciudadana.”⁷⁴ En Guatemala, por otro lado, los altísimos niveles de crimen violento han llevado a las fuerzas armadas a incorporar el control del delito y la seguridad ciudadana a sus misiones. Entre otras cosas, han incorporado aspectos relacionados con la seguridad ciudadana e investigaciones criminales.⁷⁵ En Honduras, donde los militares jugaron un papel clave en el golpe de estado contra el presidente electo en junio de 2009, las fuerzas armadas están desempeñando toda una gama de tareas internas.

Por último, las fuerzas armadas de *México* siempre se han caracterizado por ser unas de las más profesionales en la región, orgullosas de nunca haber llevado adelante un golpe contra un gobierno civil. Sin embargo, al igual que en América Central, el incremento de la violencia causado por las organizaciones narcotraficantes y del crimen organizado, las cuales se han abastecido cada vez más de armamento, ha obligado al gobierno a involucrar a las fuerzas armadas aun más profundamente en la lucha antinarcóticos y el orden público.

Además, la legislación mexicana dispone el empleo de las fuerzas armadas para asistir a los ciudadanos en casos de necesidad pública; para llevar a cabo obras cívicas y sociales en pos del progreso nacional; para mantener el orden público; para asistir a las personas y sus propiedades; y para contribuir a la reconstrucción de áreas afectadas por desastres naturales.⁷⁶ También son llamadas para hacer frente a las protestas políticas cuando el presidente juzgue que estas sobrepasan la capacidad de las fuerzas de seguridad pública y por ende, les ordene intervenir.⁷⁷ “El uso excesivo de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado” advierte Benítez Manaut (2008), “implica la posibilidad de que existan abusos a los derechos humanos, debido al bajo nivel de educación de los soldados de bajo rango y su falta de capacitación sobre el tema.”⁷⁸

Emplear a las fuerzas armadas en asuntos internos como la lucha contra el delito conlleva principalmente cuatro riesgos. En primer lugar, genera una tensa superposición entre las misiones institucionales y responsabilidades de la policía y de los militares,

especialmente en lo relativo al control y la prevención del delito. En segundo lugar, politiza a los militares; tal como advierte Hunter (1994), “invita a las fuerzas armadas a seguir siendo un importante actor político... El impacto simbólico de la participación de las fuerzas armadas en los asuntos domésticos no debería ser subestimado, especialmente allí donde existe una tradición de intervencionismo.”⁹¹ En tercer lugar, pone al personal militar en una situación para la que no está adecuadamente entrenado o equipado: el contacto constante con la población. Esto fomenta el riesgo de generar comportamientos autoritarios y abusos a los derechos humanos. En cuarto lugar, supone un alto costo de oportunidad. Recurrir constantemente a las fuerzas armadas para solucionar problemas de seguridad interior reduce la voluntad política para invertir, lo que sea necesario, en la construcción de un sector de seguridad civil y justicia que funcione. La permanente debilidad de este sector, por el contrario, garantiza que las fuerzas armadas sean llamadas a actuar de nuevo en el futuro.

III. Estados Unidos No Fomenta el Modelo Posse Comitatus

A pesar de las ocasionales disputas y excesos mencionados en la sección I, el modelo Posse Comitatus ha funcionado bien para los Estados Unidos. Tanto las fuerzas armadas como las instituciones policiales estadounidenses se han beneficiado de la clara separación entre sus roles y misiones.

Es, pues, lamentable y alarmante que Washington haya impulsado el camino opuesto en América Latina y el Caribe. A lo largo del último siglo, y hasta el día de hoy, los programas de ayuda de Estados Unidos han incentivado a los militares del Hemisferio Oeste a asumir roles internos que serían inadecuados, o incluso ilegales, en los Estados Unidos.

UNA BREVE HISTORIA DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA MILITAR DE LOS ESTADOS UNIDOS

A partir de la Guerra Hispano-Americana de 1898, y especialmente en las dos décadas después de la Primera Guerra Mundial, las fuerzas armadas estadounidenses intervinieron y ocuparon varios países en América Central y el Caribe.⁹²

- **Cuba:** 1906-1909; junio-agosto de 1912; **1917-1922.**
- **República Dominicana:** marzo-abril de 1903; enero-febrero de 1904; junio-julio de 1914; **1916-1924.**
- **Guatemala:** abril de 1920.

Bolivia: La participación de los militares y la policía en operaciones antidrogas

Bolivia es uno de los tres países en el mundo que producen cantidades importantes de coca, la planta de la que se obtiene la cocaína. La cuestión de la coca ha sido un factor determinante en las relaciones entre Estados Unidos y Bolivia desde los 70, y el país andino ha sido uno de los principales escenarios de la lucha contra las drogas. Con ayuda de los Estados Unidos, las fuerzas militares y policiales bolivianas combaten el tráfico de cocaína y erradican miles de hectáreas de coca cada año.

Una de las primeras misiones que se llevaron adelante con ayuda de los Estados Unidos fue la Operación "Blast Furnace", un programa de 1986 que apuntaba a apoyar los esfuerzos de la policía contra los productores de coca. La misión ofreció asistencia técnica a las fuerzas policiales bolivianas, cuyo objetivo era localizar y destruir instalaciones para el procesamiento de la coca operadas por campesinos. La Operación "Blast Furnace" apenas tuvo efecto en el suministro de cocaína, pero el hecho de que personal militar estadounidense participara abiertamente en la misión sirvió de ejemplo para la asignación de roles a los militares bolivianos en actividades antidrogas en el terreno doméstico.¹⁰⁵

Posteriormente, otra operación, denominada Operación Snowcap, afianzó el creciente rol de los militares estadounidenses.¹⁰⁶ La Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR) recibió entrenamiento de las Fuerzas Especiales de Estados Unidos, y el Pentágono prestó helicópteros y equipamiento para su uso en misiones antidrogas. Inicialmente, los oficiales de la UMOPAR asistieron a la Escuela de las Américas del Ejército de los Estados Unidos, pero después de 1987, comenzaron a recibir entrenamiento en tácticas militares y ejercicios extenuantes en la Escuela "Garras de Valor" en la región del Chapare, en la provincia de Cochabamba.

Como señala Ledebur (2005), las fuerzas armadas bolivianas comenzaron a participar en operaciones antidrogas debido a la insistencia del gobierno de Estados Unidos.¹⁰⁷ Los fondos estadounidenses contribuyeron a crear una unidad de las Fuerzas Aéreas bolivianas llamada "Diablos Rojos", un grupo naval llamado "Diablos Azules", y una unidad del Ejército llamada "Diablos Verdes" cuya función era llevar adelante operaciones de interdicción.

En 1989, la administración de George H.W. Bush puso en marcha la Iniciativa Andina con el fin de "cortar el flujo de cocaína a los Estados Unidos mediante la reducción de la producción y el tráfico en Colombia, Perú y Bolivia."¹⁰⁸ Esta nueva política buscó deliberadamente incorporar a "las fuerzas militares de los países receptores a la lucha antinarcóticos y expandir el rol de los militares estadounidenses en toda la región."¹⁰⁹ La participación de los militares bolivianos en misiones antidrogas fue reforzada de nuevo en mayo de 1990, cuando el entonces Presidente Jaime Paz Zamora firmó un acuerdo secreto con los Estados Unidos que establecía el financiamiento directo de las fuerzas armadas bolivianas, una institución que "hasta entonces el gobierno boliviano había mantenido al margen de la lucha antidrogas."¹¹⁰

A medida que estos programas avanzaron, las fuerzas de seguridad bolivianas fueron acusadas de numerosas violaciones a los derechos humanos. A partir de 1987, la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia comenzó a documentar asesinatos de campesinos, y otros grupos de derechos humanos han denunciado arrestos y detenciones ilegales, abusos verbales y físicos contra las poblaciones locales, la represión violenta de protestas pacíficas, y registros y allanamientos de la propiedad.¹¹¹

Las violaciones se intensificaron con la aprobación del "Plan Dignidad", un programa de erradicación forzosa que apuntaba a eliminar toda la coca de Bolivia en los siguientes cinco años. El Plan otorgó a los militares bolivianos, en particular la Novena División del Ejército de Bolivia, un rol directo en la erradicación forzosa.¹¹² Con el apoyo y asesoramiento de Estados Unidos, se creó una Fuerza de Tarea Conjunta, compuesta por fuerzas militares y policiales, para llevar adelante tareas de erradicación en el Chapare. Esta estructura, y en general todo el Plan Dignidad, sembraron aun mayor confusión acerca de las funciones de los militares y la policía en Bolivia. También acentuaron la rivalidad en los cuarteles, al hacer que los oficiales militares y policiales compitieran por los fondos antidrogas de Estados Unidos, además de por el prestigio y poder de decisión.

El Plan Dignidad también se cobró víctimas humanas: 33 cocaleros y 27 miembros de las fuerzas de seguridad perdieron la vida entre 1998 y 2003 en situaciones violentas en el marco de las operaciones del Plan. Ninguna de las violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas policiales o militares durante estas misiones han sido investigadas adecuadamente, y ningún miembro de las fuerzas armadas ha sido juzgado ante la ley por su participación. La impunidad por estos abusos y la sensación de protección que ampara a los oficiales militares y policiales no ha hecho más que aumentar el poder y la autonomía de las fuerzas armadas.

- **Haití:** enero-febrero, octubre de 1914; **1915-1934.**
- **Honduras:** marzo de 1903; marzo-junio de 1907; enero de 1911; septiembre de 1919; febrero-marzo, septiembre de 1924; abril de 1925.
- **México:** 1914-1917; 1918-1919.
- **Nicaragua:** febrero-marzo de 1899; mayo-septiembre de 1910; **1912-1925; 1926-1933.**
- **Panamá:** noviembre-diciembre de 1901 (antes de su independencia de Colombia); abril, septiembre-noviembre de 1902 (antes de su independencia de Colombia); **1903-1914; 1918-1920;** octubre de 1925.

Cuando se retiraron de Cuba, República Dominicana, Haití, Nicaragua y Panamá, las fuerzas estadounidenses crearon nuevos cuerpos militares para mantener el orden en su ausencia. Si bien las misiones de

estas fuerzas incluían la defensa externa, esencialmente eran policías que llevaban adelante tareas de seguridad interior. El “enemigo” que enfrentaban estas pequeñas fuerzas no eran hipotéticos invasores extranjeros. Eran criminales, bandidos, y —con demasiada frecuencia— sindicalistas, opositores y partidarios de reformas políticas.

Esta primera experiencia de asistencia militar bilateral no estuvo acompañada de ayuda para construir capacidades de gobierno civil o sistemas de justicia creíbles. Y la experiencia salió mal. Como señala Loveman (1999), “Estas policías nunca alcanzaron los niveles profesionales ni las capacidades militares de las fuerzas armadas chilenas, argentinas o peruanas [las cuales habían recibido ayuda de Europa en esa época]. Operaban casi como gánsters militares,

Colombia: Las fuerzas armadas dejan de resistirse a participar en misiones antidrogas

En una reunión que tuvo lugar en Cartagena en diciembre de 1998, el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, William Cohen, y el Ministro de Defensa de Colombia, Rodrigo Lloreda, acordaron crear un Batallón Antinarcóticos del Ejército de Colombia. A este batallón, inicialmente financiado íntegramente por el presupuesto de Defensa de los Estados Unidos, se sumó en 1999 una nueva Brigada Fluvial de la Armada para luchar contra el narcotráfico, también financiada por los Estados Unidos.

Esto supuso un cambio importante para las fuerzas armadas colombianas, las cuales, a pesar de la dura batalla que el país había librado contra los carteles de la droga desde los 80, se habían mostrado reticentes a involucrarse en misiones antidrogas a no ser que estuvieran vinculadas con la lucha contra las guerrillas de izquierda en el marco del largo conflicto interno del país. Como explica Kirk (2003) “Los militares colombianos se habían resistido a la superposición de la lucha contra las drogas y la lucha contra la insurrección. No estaban dispuestos a perseguir a traficantes ni a allanar laboratorios de fabricación de drogas, lo que veían como un trabajo sucio más adecuado para la policía. En 1992, las fuerzas armadas colombianas habían rechazado una oferta de los Estados Unidos de US\$2.8 millones para establecer unidades antidrogas.”¹⁰² Ese mismo año, según datos del Archivo de Seguridad Nacional, “Estados Unidos y Colombia acordaron reducir el nivel de participación de las fuerzas armadas colombianas en la guerra contra las drogas y reorientar alrededor de US\$75 millones en ayuda a la policía Nacional de Colombia... La Embajada de los Estados Unidos protestó públicamente que los militares habían estado utilizando fondos estadounidenses destinados a la lucha contra las drogas para combatir a las guerrillas.”¹⁰³

Con la aprobación de un paquete de ayuda de US\$1.3 billones en julio de 2000 —parte de una estrategia más amplia denominada “Plan Colombia”— los militares dejaron de resistirse a participar en misiones antidrogas. Entre los años 2000 y 2010, Estados Unidos destinó fondos por un valor de US\$4.9 billones (de un total de US\$5.6 billones), provenientes de los presupuestos de ayuda exterior y defensa, a la lucha antidrogas en Colombia en forma de asistencia militar y policial dividida más o menos en partes iguales entre ambas fuerzas.¹⁰⁴

Esta enorme inyección de asistencia antidrogas bajo el “Plan Colombia” convirtió a Colombia —hasta las guerras contra Irak y Afganistán— en el tercer país receptor de ayuda militar de Estados Unidos a nivel mundial. El Batallón Antinarcóticos del Ejército rápidamente se convirtió en una brigada con tres batallones, mientras que el Ejército y la Fuerza Aérea recibieron docenas de helicópteros y aeronaves, cuyo mantenimiento también financió Estados Unidos. Hoy en día, las unidades militares financiadas por los Estados Unidos no solo luchan contra la guerrilla (para lo cual se pudo destinar fondos antidrogas tras un cambio en la legislación estadounidense sobre la ayuda extranjera en 2002), también allanan laboratorios, ayudan a erradicar plantaciones de coca, registran personas, vehículos y embarcaciones, llevan a cabo operaciones de inteligencia antidrogas y patrullan vecindarios donde viven pandillas financiadas por el narcotráfico.

manteniendo el orden, controlando el juego, la prostitución y otros negocios ilegales, y extorsionando a los ciudadanos en el nombre de ‘la ley y el orden’ y un fervor patriótico superficial.”⁹³

Estos ejércitos creados por los Estados Unidos y orientados hacia la seguridad interior terminaron siendo el principal sostén de dictadores brutales. La Guardia Nacional que dejaron los Marines estadounidenses

se convirtió rápidamente en el pilar de la dictadura de Somoza en Nicaragua, mientras que fuerzas similares sostuvieron a Rafael Trujillo en la República Dominicana y los regímenes de Machado y Batista en Cuba.

La ayuda destinada a las misiones internas de los militares extranjeros se redujo un poco durante los años de la no-intervencionista “Política del Buen Vecino” de Franklin D. Roosevelt y durante la Segunda

La “guerra contra las drogas” de México

Con la desaparición de los grandes carteles de la droga de Colombia a partir de los 90, el control del transporte y transbordo –el eslabón más redituable en la cadena del narcotráfico— pasó a manos de las organizaciones criminales de México. Las batallas entre los carteles mexicanos, y entre carteles y el Estado, causaron una explosión de violencia en México, principalmente en la frontera con Estados Unidos, durante la década del 2000. En 2009 se registraron más de 3,500 homicidios relacionados con el narcotráfico.¹¹³

Frente a la imposibilidad de lidiar con la escalada de la delincuencia, el creciente poder de fuego de los narcotraficantes, y la ineficacia de unas fuerzas policiales corruptas, el gobierno del Presidente Felipe Calderón, quien asumió en 2006, amplió el rol de las fuerzas armadas mexicanas en la lucha contra los carteles, enviando decenas de miles de tropas a las calles de las principales ciudades. El Presidente Calderón buscó el apoyo de los Estados Unidos para llevar adelante esta estrategia, y la administración Bush accedió.

En octubre de 2007, los Presidentes Calderón y Bush firmaron un acuerdo que establecía un nuevo programa de cooperación en seguridad denominado Iniciativa Mérida. Esta propuesta asignaba US\$1.6 billones en ayuda a México y América Central, destinada principalmente a equipamiento y entrenamiento policial y militar, entre 2008 y 2010.¹¹⁴ Al contrario que en Colombia, los militares estadounidenses no participan de las operaciones antinarcóticos, ni siquiera en operaciones de apoyo, en terreno mexicano, donde la cuestión de la soberanía es un tema muy sensible.

El elemento militar de la estrategia antidrogas de Calderón está centrado en el ejército y la armada, dado que estas fuerzas poseen las capacidades logísticas y de inteligencia necesarias para hacer frente a las organizaciones narcotraficantes.¹¹⁵ De hecho, las fuerzas armadas dominan a las fuerzas policiales y otras instituciones civiles en grandes áreas de muchos estados mexicanos. Esta tendencia se observa en el creciente número de puestos civiles ocupados por personal militar, en especial en el ámbito de la seguridad interior.

La militarización de las operaciones antidrogas ha resultado en algunas capturas de grandes traficantes, pero ha tenido escaso efecto sobre el flujo de cocaína y ningún impacto en los niveles de violencia.¹¹⁶ También ha tenido efectos negativos en la sociedad y las instituciones. La conducta de las fuerzas armadas en el ejercicio de funciones de seguridad interior ha dado lugar a crecientes acusaciones de violaciones a los derechos humanos. Desde que el Presidente Calderón lanzó sus primeras operaciones antidrogas en diciembre de 2006, las denuncias por violaciones a los derechos humanos contra miembros de las fuerzas armadas mexicanas han aumentado de 182 en 2006 a 1,791 en 2009, según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).¹¹⁷ La falta de entrenamiento y preparación para roles internos de las fuerzas armadas es uno de los principales motivos de este aumento de las denuncias por violaciones a los derechos humanos.

Además de estar menos capacitadas en derechos humanos, las fuerzas armadas mexicanas poseen mayor autonomía funcional, económica y política que las fuerzas policiales.¹¹⁸ Esto hace que el personal militar no tenga que rendir cuentas ante las autoridades civiles y les permite permanecer impunes ante las violaciones a los derechos humanos que se les imputan.¹¹⁹ Las acusaciones de violaciones a los derechos humanos por parte de militares son juzgadas por el sistema de justicia militar, donde está casi garantizado que los acusados sean sobreseídos o el caso sea abandonado.

Tras varios años de resultados decepcionantes, los gobiernos mexicano y estadounidense han empezado a dar pasos vacilantes para mejorar las capacidades policiales y judiciales de México, con la idea de, quizás en un futuro distante, permitir que las fuerzas armadas retornen a los cuarteles. Mientras tanto, sin embargo, Estados Unidos nuevamente ha promocionado un modelo en México que las fuerzas armadas estadounidenses legalmente no podrían desempeñar en el territorio nacional.

Guerra Mundial. Con la llegada de la Guerra Fría, sin embargo, la ayuda militar de los Estados Unidos para combatir “enemigos internos” alcanzó niveles sin precedente.

Erradicar la influencia soviética en su “patio trasero” se convirtió en el principal objetivo de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina. A partir de los años 50, y especialmente después de la Revolución Cubana de 1959, sucesivos gobiernos estadounidenses otorgaron generosos paquetes de ayuda a las fuerzas armadas latinoamericanas para que estas eliminaran la subversión comunista, a pesar de que en la mayoría de los países receptores no había democracia ni libertades civiles.

Las atrocidades cometidas por los militares latinoamericanos con la ayuda de los Estados Unidos durante este periodo han sido ampliamente documentadas – de hecho, son uno de los motivos que impulsaron la fundación de WOLA en 1974—y no es necesario detallarlas en este informe. La “Doctrina de Seguridad Nacional” explícitamente alentó a las fuerzas de seguridad e inteligencia de la región a buscar y destruir a un enemigo político que, argumentaban, estaba integrado con la población. Pero la definición del “comunista subversivo” fue interpretada con demasiada amplitud. Políticos de la oposición, sindicalistas, defensores de los derechos humanos, incluso artistas y cantantes de folklore pasaron a ser vistos como enemigos del estado. Decenas de miles de personas fueron encarceladas, torturadas, desaparecidas y asesinadas.

Fortalecidos por el mandato de intervenir en la seguridad interior que incentivaba Estados Unidos, y con capacidades mucho mejor desarrolladas que los civiles, los generales tomaron el poder en gran parte de la región. En Brasil (1964-85), Chile (1973-1990), Argentina (1966-73 y 1976-83), Guatemala (1954-85), Uruguay (1973-1985) y otros países, los militares adoptaron roles internos que no tenían nada que ver con la seguridad, controlando todas las funciones del estado, desde la salud a la educación, pasando por la infraestructura.

A menudo también tomaron el control de las fuerzas policiales. En este aspecto, la ayuda de Estados Unidos resultó especialmente problemática. Se descubrió que la Oficina de Seguridad Pública de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), la cual proveía ayuda a las fuerzas policiales de varios países latinoamericanos conducidos por militares, había estado enseñando técnicas de vigilancia, entre otras, que los regímenes autoritarios utilizaban contra los ciudadanos. En algunos casos, representantes de USAID pueden haber incluso enseñado o

supervisado técnicas de tortura a personal policial que estaba bajo la tutela de los militares.⁹⁴

Como resultado de estas revelaciones sobre la Oficina de Seguridad Pública, en 1974 el Congreso decidió prohibir el envío de ayuda a agencias policiales extranjeras. En la actualidad, la sección 660 de la Ley de Ayuda Exterior todavía tiene vigencia, aunque está surcada por numerosas excepciones (capacitación en investigación criminal, antinarcoóticos, países sin fuerzas armadas, países post-conflicto, operaciones antiterroristas y algunas otras). Hoy en día, sigue en pie la prohibición de proveer ayuda simplemente para mejorar las capacidades generales de lucha contra la delincuencia común o para garantizar la seguridad pública. La sección 660 ha tenido una perversa consecuencia imprevista: al prohibir la provisión de asistencia para mejorar la seguridad pública, dicha ayuda ha sido destinada en su lugar a militares que desarrollan roles vinculados con la seguridad interior, algo que la Ley Posse Comitatus jamás permitiría dentro de los Estados Unidos.

En el nombre de la lucha contra el comunismo, Estados Unidos apoyó a los regímenes militares latinoamericanos durante toda la Guerra Fría, con una sola excepción: la política de derechos humanos de la administración Carter de fines de los 70, que buscó distanciar a los Estados Unidos de los peores violadores de derechos humanos de la región, reteniendo la ayuda y accediendo a continuarla solo si se reducían las violaciones. Esta política enfureció a los republicanos, quienes la revirtieron cuando asumió Ronald Reagan en 1980.

Si bien la administración Reagan aumentó la ayuda militar, especialmente la destinada a América Central, se vio presionada a fomentar que los países receptores adoptaran al menos las estructuras básicas de la democracia. Por este motivo, sumado a la “tercera ola” de democratización global que llegó a América Latina comenzando por Ecuador en 1978, hacia el final de la década de los 80, la mayoría de los regímenes de la región habían sido reemplazados por democracias formales.

Uno de los obstáculos más difíciles con que se han encontrado los líderes civiles en sus esfuerzos por ejercer el control sobre las fuerzas armadas ha sido la participación de los militares en la seguridad interior. Como se explica en la sección anterior (II), en toda la región las fuerzas armadas tienen roles internos que van desde la lucha contra las pandillas hasta la protección del medio ambiente. A excepción de dos países – Chile y Argentina—ningún país de América Latina o el Caribe que tenga fuerzas armadas cuenta con nada

que se asemeje a la Ley Posse Comitatus.

A pesar de que las restricciones de la Ley Posse Comitatus han seguido beneficiando a los Estados Unidos, la ayuda a América Latina no ha estado guiada por este principio. Desde principios de los 90, varios programas de asistencia, por valor de billones de dólares, han alentado a las fuerzas armadas de la región a adoptar roles internos que sería ilegal para los militares estadounidenses adoptar en su territorio nacional.

OPERACIONES ANTIDROGAS

Con el fin de la amenaza soviética, la mayoría de las naciones latinoamericanas perdieron su principal pretexto para mantener fuerzas permanentes lo suficientemente grandes y poderosas como para hacer peligrar el control civil. Por su parte, Estados Unidos perdió la principal amenaza que justificaba su generosa ayuda a los militares latinoamericanos. En muchos países, especialmente en el Cono Sur, los niveles de asistencia militar se redujeron casi a nada; solo quedaron algunos programas de entrenamiento y ejercicios militares.

Sin embargo, en los Andes, México y partes de América Central y el Caribe, los niveles de asistencia militar se mantuvieron estables y en algunos casos superaron los niveles de la Guerra Fría, en respuesta a la segunda amenaza más inminente en la mente de los responsables de las políticas estadounidenses: la producción y el tráfico de drogas ilegales. Alrededor de 1990, el Programa de Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE, por sus siglas en inglés) del Departamento de Estado superó los niveles de asistencia del programa de Financiamiento Militar al Extranjero (FMF) – el programa de asistencia militar “tradicional” bajo el cual se asignó casi toda la ayuda durante la Guerra Fría— y se convirtió en la primera fuente de ayuda a los militares y policías de la región. El programa INCLE, bajo el cual se asignaron la mayor parte de los fondos del “Plan Colombia” y de la “Iniciativa Mérida”, hoy sigue ocupando este puesto.

En 1989, el Congreso de los Estados Unidos añadió una sección (§ 124) al Título 10 del Código de los Estados Unidos: “El Departamento de Defensa servirá como la única agencia del Gobierno Federal a cargo de la detección y el monitoreo del tráfico aéreo y marítimo de drogas hacia los Estados Unidos.” Si bien, como se discute en la sección I, esto implicó cierta erosión de la Ley Posse Comitatus en el terreno doméstico, también creó un nuevo e importante rol para las fuerzas armadas estadounidenses en América Latina y el Caribe, ya que estas son zonas por las que

transitan grandes cantidades de drogas ilegales.

El Departamento de Defensa inmediatamente pidió al Congreso que aclarara si, como parte de las actividades de “detención y monitoreo,” estaría incluido permitir al Pentágono destinar fondos de su enorme presupuesto a proveer ayuda a fuerzas militares y policiales extranjeras en misiones antidrogas. El Congreso respondió que sí, con ciertas condiciones, en la sección 1004 de la Ley de Autorización de la Defensa de 1991. Si bien esta sección especifica qué tipos de ayuda están permitidos (están prohibidos los equipos de gran tamaño, como helicópteros, y casi todos los tipos de ayuda letal), hoy en día Estados Unidos destina más de US\$200 millones en ayuda a las fuerzas armadas y policiales de la región bajo la sección 1004.

La sección 1004 rompió con una tradición que había comenzado con la Ley de Ayuda Exterior de 1961: que la ayuda exterior solo podía ser financiada a través de la sección de Operaciones Extranjeras del presupuesto y manejada por el Departamento de Estado. La ayuda destinada bajo la sección 1004, por el contrario, salía del presupuesto de Defensa sin que la ley previera intervención alguna del Departamento de Estado. Debido a esta inusual disposición, la sección 1004 no se ha transformado en ley permanente y ha de ser renovada periódicamente por el Congreso. La fecha de caducidad de la ley se ha ido posponiendo hasta 1995, 1999, 2002, 2006, y 2011.

Juntos, estos dos programas de control del narcotráfico –el INCLE del Departamento de Estado y la sección 1004 del Departamento de Defensa— han provisto más del 85 por ciento de la ayuda militar y policial a América Latina y el Caribe desde el año 2000.⁹⁵ Los principales receptores de esta ayuda han sido Colombia, México, Perú, Ecuador, Bolivia, Guatemala, El Salvador, Panamá y la República Dominicana.

Por definición, asistir a los militares a combatir la producción y el tráfico de drogas ilegales es alentarlos a que adopten roles de seguridad interna. Algunas de las unidades militares que han recibido ayuda de Estados Unidos son: la brigada antinarcóticos del Ejército Colombiano, junto con docenas de brigadas del Ejército regular; las unidades de frontera del Ejército Ecuatoriano; la Fuerza de Tarea Conjunta, Novena División del Ejército y la Fuerza de Tarea “Diablos” de Bolivia; la Armada de Guatemala; y unidades de la Armada, Ejército y el Grupo Aeromóvil de las Fuerzas Especiales de México, entre varias otras por toda la región.

Especialmente en los Andes, los programas de interdicción fluvial han preparado a las fuerzas navales para patrullar los ríos, las principales arterias de vastas áreas sin carreteras, donde los marinos habitual-

mente llevan a cabo controles, y registran y detienen a ciudadanos. Dado que la mayoría de los países carecen de guardias costeras, los programas estadounidenses también entrenan a las fuerzas navales para llevar a cabo tareas de seguridad interior en aguas costeras.

Además, Estados Unidos ha buscado mejorar las capacidades de inteligencia—incluyendo vigilancia doméstica, intervención de comunicaciones e interrogación— de estas unidades a través de la provisión de armas, equipamiento y entrenamiento, que ha incluido tácticas de pequeñas unidades, tiro y puntería, combate a corta distancia, infantería ligera, logística y comunicaciones. También ha incluido entrenamiento para manejar y mantener el costoso equipo provisto por los Estados Unidos, principalmente barcos de patrullaje y helicópteros, los cuales han sido financiados casi exclusivamente por los presupuestos de asistencia antidrogas durante los últimos veinte años.

Al igual que los programas anticomunistas de la época de la Guerra Fría, los programas antidrogas han alentado a los militares a combatir una amenaza doméstica integrada con la población. Al contrario que las nefastas operaciones antisubversivas del pasado, los actuales programas antidrogas no enseñan a los soldados a percibir a todos los ciudadanos como potenciales enemigos. No obstante, sí fomentan que los militares salgan de los cuarteles y actúen entre la población, inclusive sin modificar su orientación, que sigue siendo derrotar al enemigo mediante el uso de la fuerza letal.

Algunos países han experimentado aumentos periódicos de la ayuda antidrogas, lo que ha empujado a los militares a involucrarse en el control del tráfico de drogas.

- **La Operación “Blast Furnace”, Bolivia, 1986:** El personal del Ejército de los Estados Unidos dio un buen ejemplo de cómo unas fuerzas armadas pueden convertirse en una fuerza de seguridad interior y liderar la lucha antidrogas (ver recuadro). En una publicación anterior de WOLA, Ledebur (2005) describe esta ofensiva de meses contra los laboratorios de fabricación de cocaína en Bolivia:

En 1986, Bolivia fue el escenario de la mayor operación antidrogas en suelo extranjero en la que hayan estado involucradas públicamente las fuerzas armadas estadounidenses. Ciento sesenta tropas estadounidenses participaron en la Operación “Blast Furnace”, que tuvo lugar principalmente en los departamentos de Beni, Pando y Santa Cruz entre julio y noviembre de 1985.⁹⁶

- **La Iniciativa Andina, 1989-93:** A medida que la Guerra Fría llegaba a su fin, la administración de George H.W. Bush y líderes del Congreso aprobaron un multimillonario paquete de ayuda antidrogas por cinco años para Colombia, Perú y Bolivia. Fue durante el periodo de la Iniciativa Andina que el General Maxwell Thurman, comandante del Comando Sur estadounidense, bromeó que la guerra contra la drogas era “la única guerra que tenemos” en la región.⁹⁷ De hecho, los fondos provistos bajo la Iniciativa Andina fueron destinados predominantemente a las fuerzas armadas y policiales: US\$183 millones de un total de US\$231.6 millones en 1990.⁹⁸ Supuestamente, la Iniciativa Andina iba a concentrarse inicialmente en la asistencia militar, para después proveer ayuda para el desarrollo económico y de las instituciones civiles, pero la administración Clinton decidió no continuar con el enfoque de la administración Bush. El resultado fue un paquete de ayuda por varios años que sostuvo los montos de asistencia militar a varios países a niveles iguales o mayores a los de la Guerra Fría, pero con una nueva misión interna en mente.



Marines mexicanos reciben entrenamiento en “operaciones militares en terreno urbano” con Marines de EEUU en Manzanillo, Mexico, 2010.

- **Breve acercamiento a las Fuerzas Armadas Mexicanas, 1997-1999:** El segundo secretario de defensa de Clinton, William Perry, priorizó los vínculos con sus contrapartes en América Latina. Gran parte de este esfuerzo apuntó a México, que en esa época estaba experimentando un rápido aumento en el tráfico de drogas y la primera ola de los carteles traficantes de drogas. A pesar de que el Ejército Mexicano siempre ha mirado a los Estados Unidos con mucha sospecha,

aceptó algo de asistencia antidrogas: una donación de 72 helicópteros usados y un ambicioso programa para entrenar a miles de tropas del Grupo Aeromóvil de las Fuerzas Especiales de México (GAFE) en la Escuela de Guerra Especial JFK de Fort Bragg, Carolina del Norte. Ninguno de los dos programas terminó bien: México devolvió los helicópteros en 1999, objetando que la mayoría eran demasiado viejos para volar, y algunos antiguos GAFEs (aunque es posible que entre ellos no haya habido soldados entrenados por los Estados Unidos) fundaron los Zetas, una de las organizaciones criminales más violentas que existen hoy en día.⁹⁹

- **El Plan Colombia y la Iniciativa Andina Regional, 2000-2006:** El mayor desembolso de ayuda militar de los Estados Unidos para combatir la drogas hasta la fecha comenzó con el “Plan Colombia”, mediante el cual se aprobó una apropiación suplementaria de US\$1.3 billones en ayuda, principalmente militar, a Colombia y varios de sus vecinos (ver recuadro). A lo largo de la década siguiente, Colombia pasó a recibir casi US\$6 billones en asistencia militar y policial; casi toda la ayuda se destinó a apoyar operaciones antidrogas, aunque una creciente porción se asignó a ayudar a Colombia a luchar su guerra de varias décadas contra los grupos guerrilleros de izquierda. Entre muchas otras prioridades, el “Plan Colombia” financió la creación y aprovisionamiento de una Brigada Antidrogas del Ejército Colombiano, una Brigada Fluvial de la Fuerza Naval Colombiana, y una mayor participación y apoyo a misiones de interdicción y erradicación. Los fondos del Plan Colombia también beneficiaron a las fuerzas armadas del Perú, Bolivia, Ecuador, e incluso, a través de un pequeño programa de “Cooperación para la Interdicción Aérea”, a la Venezuela de Hugo Chávez.

- **Iniciativa Mérida, 2008 al Presente:** Tras su elección como Presidente de México en 2006, Felipe Calderón envió a decenas de miles de soldados a las calles en zonas dominadas por violentas organizaciones narcotraficantes (ver recuadro). Especialmente en ciudades cercanas a la frontera con Estados Unidos, el Ejército Mexicano ahora trabaja mano a mano con las fuerzas policiales, y en ocasiones, las suplanta por completo. La administración Bush mostró rápidamente su apoyo por este modelo, aprobando un paquete de asistencia por varios años que ya supera los US\$1.4 billones y consiste principalmente en ayuda militar y policial. Los equipos más grandes –helicópteros y aeronaves de vigilancia—son para el Ejército y la Armada Mexicanos. El paquete de ayuda Mérida también incluye asistencia destinada a la lucha contra el narcotráfico, en parte para algunas fuerzas navales, pero sobre todo, ayuda no-militar para América Central, Haití y la República Dominicana. A través de la ayuda de la Iniciativa Mérida, así como nuevas iniciativas denominadas Iniciativa de Seguridad Regional de América Central (CARSI) y la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI), la administración Obama está mostrando su voluntad de reducir la ayuda militar en favor de programas de ayuda para el desarrollo de las instituciones civiles. No obstante, la asistencia militar asignada en 2008 y 2009 sigue fluyendo, a pesar de que diversos estudios sobre la violencia han demostrado que el despliegue militar del Presidente Calderón es una respuesta ineficiente a los desafíos del narcotráfico y la seguridad ciudadana en México.

PROYECTOS DE DESARROLLO

Si bien son los más importantes en cuanto a los montos, los programas antidrogas son solamente uno de varios canales a través de los cuales la ayuda de Estados Unidos incentiva a los militares latinoamericanos a adoptar – o continuar desempeñando – nuevos roles internos. Otro de ellos es un robusto programa de ejercicios en los que personal militar estadounidense construye infraestructura o provee servicios médicos en regiones pobres de las Américas. Mientras que estos ejercicios ayudan a poblaciones necesitadas y generan buena voluntad, también capacitan a los militares de la región para asumir nuevos roles, y contribuyen poco o nada a fortalecer las instituciones civiles del estado encargadas de proveer estos servicios.

Estos ejercicios, conocidos como “Fuentes Caminos” desde los 80 hasta mediados de los 90, y después como “Nuevos Horizontes”, generalmente comprenden cuatro o cinco importantes eventos (de varias sema-



Marines estadounidenses y soldados hondureños en un evento para el ejercicio de construcción humanitaria “Beyond the Horizon,” 2008

nas o meses de duración) en varios países cada año, además de cientos de Ejercicios de Entrenamiento Médico (MEDRETES, por sus siglas en inglés) o incluso Ejercicios de Entrenamiento Veterinario (VETRETES, por sus siglas en inglés), de menor envergadura, por toda la región. En el marco de estos ejercicios, los soldados estadounidenses –a menudo reservistas o Guardias Nacionales en rotaciones de corto tiempo – construyen infraestructura “vertical” como escuelas, puestos médicos o pozos, e infraestructura “horizontal” como carreteras, y ofrecen atención médica, dental y veterinaria a miles de personas y animales.

Por ley, el objetivo principal de estos ejercicios no es la provisión de ayuda, sino el entrenamiento del personal militar estadounidense. Las tropas desarrollan sus capacidades médicas y de ingeniería y se familiarizan con la lengua, la cultura y el terreno de los países receptores. En consecuencia, los ejercicios como “Nuevos Horizontes” se financian a través del presupuesto del Departamento de Defensa (bajo el rubro “Operaciones y Mantenimiento”) y no cuentan como ayuda extranjera. (Por este motivo, resulta muy difícil analizar los gastos de personal y obtener un cálculo aproximado de cual es su costo.) Normalmente las fuerzas armadas del país receptor no participan plenamente en los ejercicios; a menudo el rol de sus miembros se limita a vigilar el perímetro.

El ritmo de estos ejercicios ha aumentado en los últimos años, en parte – aunque los oficiales estadounidenses no lo pondrían en estos términos – en un intento por mantenerse a la par del gobierno del Presidente venezolano Hugo Chávez, quien ha buscado profundizar su influencia en la región invirtiendo enormes sumas en el mismo tipo de proyectos de infraestructura de rápido impacto. Estados Unidos también ha destinado recursos de defensa a grandes proyectos humanitarios como la gira del buque hospital de la Armada de los Estados Unidos USNS Comfort por las Américas.

Estos ejercicios llevan ayuda a decenas de miles de personas necesitadas cada año, que de otro modo no recibirían ayuda alguna. No obstante, expertos en desarrollo económico han cuestionado su falta de coordinación con las agencias de ayuda civiles y los gobiernos de los países receptores. Una de las preocupaciones más habituales es, por ejemplo, que las nuevas escuelas y clínicas construidas por los militares dentro de unos años no contarán con maestros, doctores o suministros.

Además de esto, es evidente que los ejercicios humanitarios y de ingeniería del Comando Sur también envían un poderoso mensaje: construir escuelas, pavimentar carreteras y extraer muelas son roles

adecuados para los militares, aun cuando claramente no lo son dentro de los Estados Unidos. (Una excepción muy parcial es el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos, una agencia militar que ha llevado a cabo obras públicas en territorio nacional desde su fundación en los 1700s.) La construcción y los servicios médicos son roles que podrían fácilmente estar a cargo de civiles – de los ministerios de transporte, educación y salud, por ejemplo – de esos países.

En países con pocas amenazas externas u otras razones para mantener grandes fuerzas armadas, los ejercicios como “Nuevos Horizontes” dan a los militares algo que hacer. Su ejemplo promueve la adopción de nuevos roles que no solo contribuyen a evitar recortes de presupuesto sino también a mantener a las fuerzas armadas activas entre la población.

Cuando los militares adoptan estos roles, las instituciones de los estados pagan un costo de oportunidad. Cuando los militares construyen infraestructura o proveen servicios médicos, duplican los esfuerzos de las autoridades civiles y consumen recursos que deberían destinarse, por ejemplo, a los ministerios de salud y transporte. La consecuente atrofia institucional de las agencias de gobierno civiles profundiza aun más el vacío institucional, que las fuerzas armadas a menudo terminan llenando.

MEDIDAS ANTITERRORISTAS

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, surgió un nuevo “enemigo interno” que comenzó a guiar parte de la asistencia militar a la región. A pesar de que en América Latina y el Caribe no existen grupos terroristas “con alcance global” susceptibles de atacar el territorio estadounidense, la ayuda anti-terrorista a la región aumentó durante la década del



Miembros de la unidad de comando anti-terrorista de las fuerzas armadas dominicanas se someten a entrenamiento con las fuerzas especiales de Marines de los Estados Unidos, Ciudad del Niño, República Dominicana, 2009.

La retirada de la lucha contra las pandillas: el contraejemplo de El Salvador

Durante la Guerra Fría, Estados Unidos ayudó generosamente a las fuerzas armadas de El Salvador con una agresiva misión interna: erradicar la subversión comunista. A fines de los 80, esta misión se convirtió en apoyo para el Ejército de El Salvador en su sangriento combate contra las guerrillas de izquierda.

Los acuerdos de paz que terminaron con la guerra en 1992 buscaron reducir el rol de los militares salvadoreños en la seguridad interior. Para ello, se creó la policía Nacional Civil fuera del ámbito del Ministerio de Defensa, con su propia academia y el objetivo de convertir a la policía en una carrera profesional. Durante los 90, El Salvador no era un importante lugar de tránsito del narcotráfico, de modo que, al contrario que muchos otros países de la región, sus fuerzas armadas recibieron muy poca ayuda antidrogas del gobierno de los Estados Unidos.



Diapositiva perteneciente a una presentación en power point del Grupo Militar del Comando Sur, Embajada de Estados Unidos en El Salvador.

Pero pronto, El Salvador comenzó a sufrir otro problema de seguridad interior: las pandillas y el crimen violento. Impulsadas en parte por la deportación de criminales salvadoreños de Estados Unidos, proliferaron las pandillas ultra violentas en áreas pobres, principalmente urbanas, con bajos niveles de educación y altos niveles de desempleo entre los jóvenes. La tasa de homicidios de El Salvador se disparó hasta llegar a ser una de las más altas del mundo, superando incluso los niveles de la guerra civil.

Sucesivos gobiernos optaron por hacer frente a las pandillas mediante estrategias de 'mano dura', políticamente populares pero inefectivas. Guatemala, El Salvador y Honduras han destinado tropas al interior del país en el marco de campañas de alto impacto contra las pandillas, en las que se han establecido patrullas conjuntas de militares y policías en barrios en los que hay una importante presencia de jóvenes.

El Comando Sur ha estado monitoreando el fenómeno de las pandillas muy de cerca, y considera que son la principal amenaza a la seguridad en América Central. Pero afortunadamente, Estados Unidos no ha avalado explícitamente el uso de los militares para combatir a las pandillas en El Salvador, y prácticamente no se ha destinado ayuda a ese propósito en los últimos años.

Sin embargo, por un tiempo durante la década del 2000, el Comando Sur consideró seriamente destinar ayuda militar a combatir a las pandillas. Esto se debió principalmente a que en ese momento Estados Unidos no contaba con una estrategia para combatir a las pandillas, y a que los gobiernos de América Central estaban solicitando regularmente al Comando Sur ayuda militar para lidiar con este problema.

El Comando Sur adoptó lo que el Servicio de Investigación del Congreso ha denominado "un rol de liderazgo en la discusión del problema de la seguridad ciudadana en América Central, tanto en la comunidad interagencial dentro de Estados Unidos como con oficiales centroamericanos." En 2004 y 2005, mantuvo discusiones incluso con líderes de las fuerzas armadas centroamericanas, incluyendo a un contingente muy entusiasta de El Salvador, sobre la posible creación de una fuerza regional de respuesta rápida, que estaría compuesta de soldados y policías de varios países centroamericanos y cuya función sería responder a "amenazas emergentes" como la violencia de las pandillas. Esta propuesta, señalan Fyke y Meyer (2008), contó con el "apoyo explícito de oficiales de la defensa en la región y del General Bantz Craddock, entonces comandante del Comando Sur," y a principios de 2006 entró en fase de planificación.¹²¹

El Comando Sur discutió estrategias antipandillas en conferencias y otras reuniones con oficiales de las fuerzas armadas de El Salvador y otros países latinoamericanos. En marzo de 2007, uno de los autores de este informe asistió a una de

esas conferencias, impulsada por el Comando Sur, sobre el papel de los derechos humanos en las operaciones policiales y antipandillas. Las fuerzas armadas de El Salvador estaban muy bien representadas en esta reunión. Oficiales salvadoreños explicaron al autor que los militares de la región habían pedido al Comando Sur que organizara la conferencia porque necesitaban asesoramiento, ya que los líderes civiles les habían impuesto este rol de seguridad interior con el fin de implementar sus estrategias de “mano dura”.

Hacia el final de la década, era evidente que las estrategias de “mano dura” habían fracasado en su afán de reducir la violencia de las pandillas. Mientras tanto, al final de la administración Bush, el apoyo a una respuesta militar a las pandillas en Centroamérica —que nunca fue abrumador dentro del Comando Sur— se desvaneció. Desde entonces, se ha adoptado un enfoque más civil. A mediados de 2007, varias agencias estadounidenses (Departamento de Justicia, Departamento de Estado, Departamento de Seguridad Nacional, USAID y Departamento de Defensa) desarrollaron conjuntamente una Estrategia para Combatir las Pandillas Criminales de Centroamérica.¹²² Si bien el Comando Sur está involucrado, no es la “agencia líder” en ningún aspecto de la estrategia, la cual no incluye la asistencia a fuerzas militares.¹²³

La Iniciativa Mérida de 2008 y la Iniciativa de Seguridad Regional de América Central (CARSI) de 2010 incluyen considerable ayuda de Estados Unidos para asistir a El Salvador y sus vecinos en su lucha contra el crimen y las pandillas. Entre otras cosas, asignan fondos para ayudar a las fuerzas navales centroamericanas a reforzar las operaciones de interdicción marítima, pero no incluye ayuda militar para combatir a las pandillas.

Aunque el Comando Sur continúa monitoreando el problema de cerca y mantiene un diálogo con los militares salvadoreños sobre el tema, no es una misión de ayuda importante. Este es el modelo correcto, y un importante ejemplo del gobierno de Estados Unidos dando marcha atrás sobre la asistencia a fuerzas armadas centroamericanas a adoptar una misión de seguridad interior.

2000. Gran parte de esta ayuda se destinó a asistir a las fuerzas militares y policiales de los países receptores a luchar contra el terrorismo, tanto vinculado a Al-Qaeda como, particularmente en Colombia, a grupos locales.

En Colombia, la misión antiterrorista se superpone completamente con la ayuda que Estados Unidos ha destinado a combatir la insurgencia desde 2002. En otros países de la región, la ayuda antiterrorista ha sido menor, pero significativa. Fundamentalmente ha sido asignada a través de dos nuevos programas del presupuesto del Departamento de Defensa.

El Programa de Becas para Estudios Antiterroristas (CTFP, por sus siglas en inglés), fundado en 2002, es un programa del presupuesto de Defensa destinado a “financiar la asistencia a oficiales militares extranjeros de instituciones estadounidenses de instrucción militar y determinados centros regionales para capacitación no letal.” El CTFP, que se convirtió en ley permanente en 2003 (sección 2249c del Título X del Código de los Estados Unidos), financia entrenamiento que ya había sido autorizado por los programas de la Ley de Asistencia Exterior supervisados por el Departamento de Estado, en particular el Programa de Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET, por sus siglas en inglés). Entre 2004 y 2007 —no existen datos correspondientes a años posteriores— fue la quinta

fuerza de financiamiento de entrenamiento militar de Estados Unidos en las Américas, de entre doce programas que capacitaron a más de 100 estudiantes durante ese periodo.¹⁰⁰

La sección 1206 de la Ley de Autorización de la Defensa para el año 2006 justificó el envío de US\$72 millones en asistencia militar para “entrenar y equipar” a varios países de la región como “medidas antiterroristas”. Esta disposición autorizó al Pentágono a destinar US\$200 millones de su presupuesto —el cual desde entonces se ha incrementado a US\$350 millones— a apoyar a fuerzas militares extranjeras de todo el mundo. Esta ayuda, conocida simplemente como “sección 1206”, se asemeja mucho al Programa de Financiamiento Militar Extranjero (FMF), del Departamento de Estado: en América Latina ha consistido fundamentalmente en armas livianas, vehículos, navíos patrulleros, equipo de comunicaciones e infraestructura.

Hacia el final de la administración Bush, era evidente que había muy pocos “terroristas con alcance global” en América Latina y el Caribe. Los programas como el CTFP y la Sección 1206 han perdido importancia. Desde 2009, ya no se asignan fondos bajo la sección 1206 a América Latina; el Congreso ha informado al Comando Sur que la ayuda a fuerzas armadas

en el Hemisferio Oeste, que no es un frente clave en la “guerra contra el terrorismo”, no es el propósito de la sección 1206.

El hecho de que Estados Unidos haya dejado de impulsar con tanta fuerza las medidas antiterroristas como un nuevo rol interno para los militares es alentador. En el contexto de seguridad actual, nadie discute la importancia de identificar potenciales terroristas y prevenir ataques. Pero hace apenas treinta años, las fuerzas de seguridad latinoamericanas reprimían a sus sociedades etiquetando a los ciudadanos como “comunistas”. Existe un riesgo considerable de que, en el marco de una campaña antiterrorista, se catalogue como “terroristas” a políticos, periodistas, sindicalistas, defensores de los derechos humanos y otras personas que lleven a cabo actividades legítimas y pacíficas. En Colombia, por ejemplo, el Presidente Álvaro Uribe (2002-2010) a menudo utilizó el término “terrorista” contra sus adversarios políticos, judiciales y defensores de los derechos humanos—a veces frente a un público militar—, lo que puso en riesgo la seguridad de estos y obligó a algunos a abandonar el país.

Nuevamente, no está claro que las fuerzas armadas sean el instrumento más adecuado para esta misión. La policía, capacitada para investigar, obtener pruebas y trabajar con la población, es a menudo superior. Fueron unidades de policía las que terminaron con los cárteles de Medellín y Cali en Colombia*; capturaron al líder de la guerrilla Sendero Luminoso de Perú; y hoy controlan exitosamente las supuestas actividades de financiamiento de grupos terroristas en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay.

En el terreno doméstico, Estados Unidos finalmente frenó los intentos de revertir la Ley Posse Comitatus en nombre de la lucha antiterrorismo después del 9/11. No queda claro, pues, en qué puede beneficiar a los Estados Unidos fomentar la adopción de roles por parte de las fuerzas armadas de América Latina que, incluso después de los ataques, no se permitió que adoptaran los militares estadounidenses.

DISCUSIONES SOBRE LAS NUEVAS AMENAZAS INTERNAS

Más allá de los programas de asistencia y los ejercicios militares, existen formas más sutiles en las que representantes de los Estados Unidos—tanto civiles como militares—envían mensajes acerca de la idoneidad de la participación de las fuerzas armadas en la seguridad interior. Las conferencias, intercambios, discursos, materiales impresos, e iniciativas vinculadas con los

asuntos públicos, pueden parecer insignificantes en términos monetarios, pero contribuyen extensamente a transmitir ideas, doctrina y recomendaciones sobre “mejores prácticas”.

Al menos en ocasiones, y posiblemente a menudo, estos eventos y publicaciones alientan a los militares a adoptar nuevos roles internos. Un panfleto del Comando Sur llamado “Guía de Referencia Rápida,” publicado en 2009, identifica a las “drogas/pandillas” como una de las principales prioridades militares en la región. En los últimos años, el Comando Sur ha organizado conferencias para los militares de la región sobre amenazas no-tradicionales, desde el control de la delincuencia a la protección del medio ambiente, pasando por la lucha contra el terrorismo en el territorio nacional.



Frente a estos cuestionamientos, Estados Unidos suele responder que la elección de los temas a debatir responde al pedido de los militares de la región, quienes se han visto obligados a adoptar nuevas misiones internas como la lucha contra las pandillas a pedido de autoridades civiles en busca de estrategias de mano dura. Aun así, el gobierno de Estados Unidos no está obligado a acceder a estos pedidos cuando el resultado es la discusión de roles que los militares estadounidenses por ley no pueden desempeñar en territorio nacional. Sin embargo, el criterio de Estados Unidos no ha sido tan estricto.

INICIATIVAS POSITIVAS

Al margen de estas críticas, hay una forma de participación militar en asuntos internos que Estados Unidos impulsa con su ejemplo: la asistencia en caso de desastres naturales. Al menos en la primera etapa de un desastre natural, las fuerzas armadas pueden ser la única agencia, federal o local, con la capacidad para responder rápidamente. Solo las fuerzas de seguridad

* Las fuerzas armadas de Colombia, que en ese momento no estaban interesadas en involucrarse en la lucha antidrogas, jugaron un papel relativamente marginal en apoyo a la lucha contra los cárteles a principios de los 90.

y defensa tienen flotas de helicópteros y embarcaciones para hacer llegar la ayuda, combustible y personal necesarios para llevar adelante la logística, y equipos de comunicación, radios, hasta hospitales de campaña. Las fuerzas armadas estadounidenses han contribuido mucho al rescate, y han salvado vidas, en desastres naturales como el Huracán Mitch en América Central, el terremoto de Haití, y varios otros.

Este tipo de misiones, no obstante, son cortas; las tropas se retiran y son reemplazadas por civiles en la etapa de reconstrucción. Se trata de un ejemplo perfecto: el rol interno de los militares se considera apropiado solamente bajo las circunstancias más extremas, y los especialistas civiles ocupan su lugar tan pronto como pueden.

Al mismo tiempo, hay que reconocer que partes del aparato de gobierno de Estados Unidos, incluyendo el Comando Sur, están comenzando a entender los riesgos que conlleva ayudar a los militares a adoptar roles inadecuados vinculados con la seguridad interior. “Es algo paradójico que estemos ofreciendo capacitación, ayuda, y orientación a las fuerzas armadas de la región sobre como apoyar a las instituciones de seguridad interior,” afirmó el Subsecretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental Kevin Whitaker, en julio de 2010. “Es muy posible que la respuesta sea fortalecer las instituciones de seguridad interior. Y esto es algo de lo que nos hemos dado cuenta en los últimos años.”¹⁰¹ Un indicio de esta tendencia son las declaraciones que hizo la administración Obama en 2010, acerca de su intención de dedicar más recursos a la reforma judicial, la reforma policial y el desarrollo de instituciones civiles, y de reducir el apoyo a los militares, en tres de sus principales programas de ayuda: la Iniciativa Mérida en México, la Iniciativa de Seguridad Regional de América Central (CARSI) y la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI).

Del mismo modo, desde 1997, el Departamento de Defensa mantiene una institución en Washington, el Centro de Estudios Hemisféricos (CHDS, por sus siglas en inglés), cuyo principal objetivo es la capacitación de civiles de la región en los aspectos básicos de la gestión de la defensa. El CHDS responde a la necesidad de contar con civiles expertos en temas de seguridad y defensa y así hacer más efectivo el control civil de las fuerzas armadas. No queda claro por qué el CHDS se financia con fondos provenientes del presupuesto de Defensa, ni por qué en los últimos años el lugar que ocupa el contenido relacionado con la lucha contra el terrorismo en su plan de estudios ha crecido en detrimento de las políticas y gestión de la

defensa. No obstante, esto último continúa siendo de vital importancia, y el CHDS juega un importante papel en la creación de un cuadro de profesionales civiles de la defensa, adecuadamente capacitados, en el hemisferio.

IV. Conclusiones y Recomendaciones

Desde el fin de la Guerra Fría, gran parte de la asistencia de los Estados Unidos a las fuerzas armadas de la región siguió preparándolas para combatir amenazas internas. En lugar de las tareas policiales de los años 20 o la misión anticomunista de los 60, hoy en día las amenazas internas se denominan “no tradicionales”, “transnacionales” o “no estatales”. En el “mundo diferente” del siglo XXI, las amenazas como el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo o incluso la destrucción del medio ambiente, constituyen una “zona gris” en la que las funciones militares y policiales parecen superponerse, y donde las reglas de juego no están claras.

Ahora bien, el hecho de que sean una “zona gris” no significa que las fuerzas armadas, entrenadas para aniquilar al enemigo mediante la fuerza letal, se deban hacer cargo de ellas. En general, para lidiar con estas amenazas es necesario mantener buenas relaciones con los ciudadanos, contar con técnicas de investigación sofisticadas, observar los procedimientos para armar los casos, obtener pruebas e interrogar a sospechosos y testigos, y colaborar de cerca con las autoridades judiciales y los fiscales.

Estos son atributos de las fuerzas policiales. Los oficiales de policía viven entre la población, no aislados en cuarteles, y están entrenados para servir y proteger a la población usando el mínimo de fuerza necesario. Siempre y cuando hagan su trabajo razonablemente bien —con bajos niveles de corrupción, respetando los derechos de los ciudadanos y respondiendo con rapidez— la población se relacionará de forma mucho más positiva con la policía que con los soldados.

BUENAS RAZONES PARA SEPARAR LOS ROLES MILITARES Y POLICIALES

A pesar de ser una casualidad histórica —un efecto secundario del acuerdo político que cerró la Era de Reconstrucción— la Ley Posse Comitatus ha beneficiado mucho a los Estados Unidos. La clara separación entre los roles militares y policiales ha hecho que sea un país más seguro y ha fortalecido sus instituciones democráticas.



Un sargento del Ejército de Estados Unidos enseña técnicas de control de muchedumbres a soldados del ejército nicaragüense durante un ejercicio de entrenamiento de mantenimiento de la paz, 2008.

Es, pues, lamentable que Estados Unidos haya impulsado en el pasado, y continúe impulsando, el modelo contrario en América Latina y el Caribe. Demasiados programas de asistencia y entrenamiento, junto con otras señales, refuerzan una tradición cívico-militar que gran parte de los países de la región están luchando por revertir: la tradición que ve a los ejércitos como los representantes de la nación, y les otorga amplias funciones vinculadas a la seguridad interior.

Existen claras razones por las que dichas funciones deberían ser desempeñadas por civiles. Tanto en América Latina como en Estados Unidos, la separación entre los roles militares y policiales se justifica en base a varios principios generales:

- La doctrina, entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas están pensados para defender el territorio nacional frente a amenazas militares extranjeras. La lógica que rige su misión es la derrota del enemigo, lo que en ocasiones implica aniquilar al oponente. Sus armas están diseñadas para matar al enemigo, y no son las adecuadas para hacer frente a las actividades criminales. Los soldados no están preparados para patrullar las calles o lidiar con criminales, quienes no se distinguen de los ciudadanos y son inocentes hasta que se demuestre lo contrario. Tampoco están capacitados para llevar adelante investigaciones criminales, obtener pruebas, armar casos contra sospechosos, o testificar en un juicio, como suelen hacer los oficiales policiales.
- Cuando la lógica, poder de fuego y capacidades de ataque de las fuerzas armadas se aplican a la seguridad interior o misiones relacionadas, como la lucha

contra el narcotráfico, se pone en riesgo la seguridad de los ciudadanos. Su participación en la seguridad interior a menudo ha resultado en abusos a los derechos humanos.

- El rol de los militares en la seguridad interior menoscaba la profesionalización de las fuerzas armadas. Como señaló Samuel Huntington (1957) en uno de los primeros trabajos académicos sobre las relaciones cívico-militares, esto no permite que se consolide el control civil sobre las fuerzas armadas.¹²⁴ Esto es particularmente relevante en América Latina, donde la debilidad del control civil permite que los militares mantengan esferas de autonomía fuera del alcance de las decisiones de los líderes electos.
- La participación de los militares en cuestiones vinculadas con la seguridad interior los aparta de su misión tradicional. En este sentido, la defensa nacional y la capacidad de disuadir ataques externos podrían resultar afectadas por la falta de especificidad y profesionalización que resultan de la expansión de las funciones de las fuerzas armadas a misiones no-militares.
- La participación de los militares en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado los expone al riesgo de ser infiltrados por organizaciones criminales con muchos recursos que dependen de la corrupción del estado para sobrevivir. Los políticos y otros actores a menudo emplean el razonamiento contrario: que las fuerzas armadas son el sustituto necesario de las fuerzas policiales, ya que estas sufren de corrupción endémica. Pero las fuerzas armadas no son inmunes a este fenómeno. Es muy difícil que los salarios militares compitan con el enorme poder económico de las organizaciones narcotraficantes y del crimen organizado, especialmente cuando los controles internos y judiciales son muy débiles.
- En gran parte de la región, los militares están sujetos a la justicia militar en lugar de la justicia ordinaria, incluso en casos en los que se les imputan violaciones a los derechos de los ciudadanos. Esto ha generado una cultura de impunidad: cuando se permite que los militares se juzguen a sí mismos, el personal acusado de violaciones a los derechos humanos rara vez es sancionado. En las raras ocasiones en las que los militares tienen que desempeñar tareas de seguridad interior (ver debajo), los crímenes que afectan a los derechos humanos han de ser juzgados por la justicia ordinaria.

- Cuando los militares adoptan tareas de seguridad interior, no permiten que los gobiernos construyan instituciones civiles de seguridad interior fuertes, o al menos el proceso se dilata. Este es un claro caso de costo de oportunidad institucional: en tanto los gobiernos sigan supliendo las deficiencias de las fuerzas policiales con fuerzas militares, las agencias de seguridad interior nunca desarrollarán adecuadamente sus capacidades.

RECOMENDACIONES PARA AMÉRICA LATINA

En función de esto, recomendamos lo siguiente. Entendemos que estamos ofreciendo sugerencias para que sean consideradas por estados soberanos. Lo hacemos reconociendo los beneficios que la división entre roles militares y policiales ha aportado a los Estados Unidos desde 1870:

- La clara separación, por ley y doctrina, entre roles militares y policiales.
- El firme control civil de las fuerzas armadas. Esto se logra a través de un Ministerio de Defensa liderado por un ministro civil que decide y define las políticas de defensa, las prioridades del presupuesto, y el rol de los militares en democracia. Esto, a su vez, requiere contar con funcionarios públicos capacitados en materia de defensa, seguridad y gestión. Un fuerte liderazgo civil es un elemento clave para lograr la subordinación de las fuerzas armadas a los gobiernos democráticamente elegidos.
- Fuerzas armadas que tengan el tamaño adecuado—incluyendo la posibilidad de eliminarlas por completo—, de acuerdo con una evaluación realista de las necesidades de la defensa nacional—no los desafíos de la seguridad interior, que conciernen a la policía. Adecuar el tamaño de las fuerzas armadas es especialmente necesario en una región donde el potencial de conflictos internacionales entre fuerzas armadas es muy bajo, pero donde aun existen fuerzas armadas robustas que continúan expandiéndose y podrían convertirse en fuerzas en busca de otras misiones—a menudo domésticas.

Por otro lado, es innegable que hoy en día las fuerzas policiales de gran parte de América Latina tienden a estar faltas de personal, presupuesto y capacitación, y surcadas por la corrupción, y en consecuencia, son incapaces de hacer frente a los desafíos de la seguridad interior. Estos desafíos incluyen el creciente, y

cada vez más sofisticado, poder de fuego de las organizaciones del crimen organizado.

Cuando se percibe que la capacidad de fuego y el nivel de organización de los criminales superan la capacidad de la policía para hacerles frente, o cuando esta se encuentra debilitada por la corrupción u otra disfunción, es tentador para los gobiernos recurrir a los militares—la única otra fuerza de seguridad nacional disponible—para lidiar con los problemas asociados a la inseguridad ciudadana. En muchos países las fuerzas militares son consideradas menos corruptas y más competentes que la policía. Están mejor armadas, y su presencia en las calles puede tranquilizar a los ciudadanos. Pero estas ventajas son, en todo caso, parciales y de corto plazo.

Las fuerzas armadas son incapaces de llevar adelante muchas de las funciones habituales de la policía. No tienen las capacidades necesarias para llevar a cabo investigaciones (que implican, por ejemplo, averiguar la identidad de los criminales mediante interrogatorios a testigos, llevar adelante investigaciones encubiertas, utilizar tecnología forense y otras tareas similares). No pueden investigar el lavado de dinero que esta detrás de gran parte de las actividades del crimen organizado. Su punto fuerte reside en su capacidad de disuadir la violencia en las calles mediante la demostración de su poder de fuego, y en enfrentamientos armados con grupos narcotraficantes armados.

Recurrir a los militares puede traer alivio a corto plazo cuando la violencia está fuera de control, si los criminales se retiran o determinados grupos narcotraficantes son capturados o muertos (aunque incluso este resultado no se puede garantizar). Sin embargo, es improbable que la participación de los militares resuelva



Soldados del Ejército de Surinam se someten a entrenamiento en artes marciales del Cuerpo de Marines de los Estados Unidos en Santo Domingo, República Dominicana, 2008.

los problemas del crimen organizado, el narcotráfico o la violencia en las sociedades latinoamericanas. Estos problemas de seguridad interior requieren mucho más que el uso efectivo de la fuerza. (Además, está claro que cuanto más tiempo pasen los militares en misiones de seguridad interior, más expuestos estarán a la influencia corrompedora de los criminales.)

Cuando los gobiernos deciden recurrir a los militares para hacer frente a los problemas de seguridad interior, los defensores de la democracia y los derechos humanos deberían cuestionar en detalle estas decisiones, planteando, entre otras, las siguientes preguntas:

- ¿La misión interna tiene un plazo límite determinado, tras el cual las fuerzas armadas cederán plenamente el control sobre la seguridad interior al gobierno civil?
- ¿La misión interna incluye un plan y los recursos necesarios para profesionalizar la policía y fortalecer el sistema de justicia en paralelo al despliegue militar? ¿Dicho plan apunta a consolidar un estado en el que las capacidades civiles hayan mejorado hasta tal punto



Un sargento del Cuerpo de Marines le entrega un juguete a una niña en un orfanato peruano, 2008.

que es poco probable que vuelva a ser necesario otro despliegue militar al interior del país en el futuro?

- ¿Las tropas que participan en roles internos no tradicionales operan bajo el mando directo de las autoridades civiles, en apoyo de agencias de seguridad interior, y su mandato ha sido aprobado por la legislación?
- ¿Los militares están sujetos a la justicia ordinaria, y a ser investigados y juzgados en tribunales de la justicia penal ordinaria? Los códigos de justicia militar fueron creados para circunstancias excepcionales muy específicas, fundamentalmente operaciones de combate en situaciones de guerra. Estas circunstancias no abarcan la seguridad interior.
- ¿Las fuerzas militares y policiales reciben educación en derechos humanos para lidiar con civiles, con quienes están en contacto en el marco de operaciones antidrogas y otras misiones internas?

RECOMENDACIONES SOBRE POLÍTICAS DE ESTADOS UNIDOS HACIA AMÉRICA LATINA

No puede haber una sola respuesta a todos los problemas de seguridad de una región tan diversa como América Latina. Las recomendaciones que se presentan a continuación apuntan a informar las políticas de Estados Unidos hacia naciones de la región cuyas sociedades se enfrentan a los problemas que resultan de mezclar los roles militares y policiales.

- Estados Unidos debería, en primer lugar, poner fin a la práctica de utilizar sus programas de asistencia para ayudar a otros países a adoptar roles militares/policiales contrarios a su propio modelo. El gobierno de Estados Unidos no debería fomentar la confusión o intercambio de misiones y responsabilidades entre agencias militares y de seguridad interior de modo tal que, si lo hiciera en su propio territorio, constituiría una violación de la Ley Posse Comitatus, un modelo que nos ha beneficiado.
- En este sentido, Estados Unidos debería evitar por completo capacitar a fuerzas policiales extranjeras en tácticas militares, y a militares extranjeros en tareas de seguridad interior. En aquellos casos en que sea necesario el entrenamiento en cuestiones vinculadas con la seguridad interior, este debería ser conducido por agencias civiles estadounidenses expertas en seguridad interior, tal como se indica debajo.

- En el caso de democracias que enfrentan graves desafíos a la seguridad pública, en lugar de incentivar las respuestas militares, el gobierno de Estados Unidos debería asignar más ayuda a fortalecer las capacidades de las agencias de seguridad interior. Esta ayuda debería consistir en capacitación en técnicas policiales, equipamiento y tecnología, y los países receptores han de mostrar su compromiso por sostener el esfuerzo. La ayuda de Estados Unidos destinada al entrenamiento policial debería concentrarse en el fortalecimiento integral de las instituciones de seguridad interior (en lugar de simplemente enseñar tácticas antidrogas).

- Estados Unidos debería hacer esto a través de programas de ayuda a cargo del Departamento de Justicia y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, pero negociado con los países receptores por el Departamento de Estado. Estos programas deberían apoyarse en, y mejorar, programas existentes como el Programa Internacional de Asistencia y Entrenamiento en la Investigación Criminal (ICITAP, por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia, y la interagencial Academia Internacional Para la Aplicación de la Ley (ILEA, por sus siglas en inglés).

- Estados Unidos debería garantizar que la capacitación provista por la ILEA sea llevada a cabo por personal no militar, y que aquellos recibéndola tampoco sean militares. El plan de estudios debería ser transparente al público y enseñar tácticas policiales y procedimientos civiles, y deberían existir restricciones específicas contra la enseñanza de tácticas y entrenamiento militar. Las operaciones de la academia deberían estar supervisadas por un consejo consultivo que incluya representantes no-gubernamentales.

- Después de los abusos que tuvieron lugar en América Latina durante la Guerra Fría, la Oficina en Washington para América Latina defendió la necesidad de imponer restricciones al entrenamiento de fuerzas policiales extranjeras por parte de Estados Unidos. Posteriormente, se incluyeron muchas restricciones en la Sección 660 de la Ley de Ayuda Extranjera. Sin embargo, varias enmiendas han creado vacíos legales que han invalidado muchas de las protecciones de los derechos humanos que contiene esta Sección. Al mismo tiempo, en muchos países ha creado una situación en la que es ilegal ayudar a la policía a llevar a cabo tareas de seguridad interior, pero está permitido ayudar a los militares a desempeñar las mismas tareas.

- El Congreso de Estados Unidos debería modificar la Sección 660 de modo que ayude a las fuerzas policiales de América Latina (y del mundo) a ser más profesionales, revisando las restricciones a este tipo de ayuda, mientras que garantiza, o refuerza, la protección frente a las violaciones a los derechos humanos que hicieron necesaria la Sección en primer lugar. Una nueva Sección 660 debería servir para clarificar la necesidad de separar las agencias civiles de seguridad interior de las fuerzas armadas.

- Estados Unidos debería promover la cooperación inter-policial en el hemisferio, por ejemplo apoyando la reunión anual de Ministros de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos.

RECOMENDACIONES SOBRE POLÍTICAS ESTADOUNIDENSES HACIA DENTRO DE ESTADOS UNIDOS

En la primera sección de este informe, WOLA afirmó que Estados Unidos se ha beneficiado de los principios legales, leyes y directivas que separan y definen los roles de las agencias de seguridad interior y de las fuerzas armadas. Cuando se ha desviado de estos principios en el terreno doméstico, las consecuencias han sido generalmente nefastas.

Por lo tanto, WOLA recomienda:

- En la medida de lo posible, en lugar de recurrir a la Guardia Nacional para apoyar a las agencias civiles de seguridad interior, proveer los recursos necesarios para que dichas agencias obtengan el personal y las capacidades técnicas necesarios.

- Evitar el uso de la Guardia Nacional en tareas de seguridad fronteriza. Poner a personal militar fuertemente armado en contacto con el público—lo cual es probable que ocurra ocasionalmente incluso si su misión es solamente de apoyo—es una invitación al desastre. Las tareas de puestos de escucha y puestos de observación (LP/OP) solo pueden y deben ser llevadas a cabo por agencias civiles de seguridad interior.

- El Congreso de Estados Unidos debería modificar el Código (§10 USC 371-381) para prevenir el uso excesivo de personal, tácticas y equipamiento militar en situaciones que pertenecen al ámbito de la seguridad interior (como por ejemplo la operación contra los Branch Davidians en 1993)

Notas Finales

Las fotos en páginas 1, 21, 22, 23, 28, 29 y 30 vienen de la página web southcom.mil. La foto en página 8 es de defense.gov. La foto en página 24 es de una presentación powerpoint obtenida de la página publicintelligence.net.

¹ Bissonette v. Haig, 776 F.2d 1384, 1387 (8th Cir. 1985)

² FEDERALISTA No. 29 (Alexander Hamilton).

³ Lorence, Walter E., The Constitutionality of the Posse Comitatus Act, 8 U. KAN. CITY L. REV. 164, 164 (1940)

⁴ Título 18, Código de los Estados Unidos, §1385

⁵ Es decir, las garantías de la Cuarta Enmienda que protegen contra los registros y allanamientos ilegales y las garantías de la Quinta Enmienda relativas al debido proceso legal.

⁶ Constitución de los Estados Unidos Art I §8, cl. 16

⁷ Constitución de los Estados Unidos Art II §2, 3

⁸ 32 CFR 215.4(c)(1)

⁹ 10 U.S.C. § 333 (2000). El texto completo de la sección es:

§ 333. Interferencia con la Ley Federal y Estatal

El Presidente, mediante el uso de las milicias o las fuerzas armadas, o ambos, o por cualquier otro medio, adoptara las medidas que él/ella estime necesarias para suprimir, en un estado, cualquier insurrección, violencia domestica, combinación ilegal o conspiración, si-

1) Aquella obstaculiza la ejecución de la legislación del Estado, y de los Estados Unidos dentro del Estado, o que cualquier segmento o clase de su pueblo se vea depravado de un derecho, privilegio, inmunidad o protección mencionada en la Constitución y garantizada por la ley, y si las autoridades de ese estado no pueden o se niegan a proteger aquellos derechos, privilegios, inmunidades, o -

2) Se opone o obstruye el implemento de las leyes de los Estados Unidos o impide que se de justicia bajo aquellas leyes. En cualquier de las situaciones del primer párrafo (1) Se va a considerar que el estado ha negado la protección igualitaria de las leyes aseguradas por la constitución.

¹⁰ 14 USC §89

¹¹ La Guardia Costera de los Estados Unidos opera bajo los Títulos 10 y 14 del Código de los Estados Unidos, y también de los Títulos 6, 19, 33 y 46.

¹² Jerry M. Cooper, Federal Military Intervention in Domestic Disorders, en THE UNITED STATES MILITARY UNDER THE CONSITITU-TION OF THE UNITED STATES, 1789-1989, at 123.

¹³ Ver Lewis, Jerry M. and Thomas R. Hensley, The May 4 Shootings at Kent State University: the Search for Historical Accuracy. <http://dept.kent.edu/sociology/lewis/lewi.htm>.

¹⁴ 10 USC 371-381.

¹⁵ 10 USC 375.

¹⁶ Ver Lesson in Command and Control for the Los Angeles Riots, Lieutenant Colonel Christopher M. Schnaubelt, Parameters, Summer 1997, pp. 88-109.

¹⁷ Events Surrounding the Branch Davidian Cult Standoff in Waco, Texas: Hearing Before the House Comm. On the Judiciary. 103rd Cong., 1st Sess. (1993).

¹⁸ Hearing, supra, at 65.

¹⁹ Major General John T. Coyne, United States Marine Corps, Investigation to Inquire Into the Circumstances Surrounding the Joint Task Force-6 (JTF-6) Shooting Incident that Occurred on 20 May 1997 Near the Border Between the United States and México.

²⁰ Gilbert v. United States, 165 F.3d 470, 473 (6th Cir. 1999).
²¹ 32 USC 901(1).

²² Constitución de los Estados Unidos. Art II, §8, cl. 16.

²³ 10 USC 371-181.

²⁴ Ibid. at 40.

²⁵ Ibid. at 287.

²⁶ The FY 1989 National Defense Authorization Act

²⁷ The FY 1990 National Defense Authorization Act

²⁸ Ver página web del Comando Norte, http://www.northcom.mil/About/history_education/posse.html

²⁹ John Warner Defense Authorization Act for Fiscal Year 2007, §1076.

³⁰ Especialmente 10 USC §333.

³¹ Kubey, Robert. "Asleep at the Wheel," at <http://towardfreedom.com/home/content/view/1067/1/>

³² National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008, §1068.

³³ 42 USC §5122, 10 USC §331-333.

³⁴ Kayyem, Juliette. "War on Terrorism Will Compel Revisions to Posse Comitatus," National Defense Magazine Harvard, Belfer Center for Science and International Affairs, diciembre de 2002.

³⁵ Dinan, Stephen. "Bush Calls for Guard on Border," The Washington Times, 16 de mayo, 2006.

³⁶ Dunn, Timothy. Blockading the Border and Human Rights. Texas: 2009, p 226.

³⁷ Ibid.

³⁸ Intercambio de correos electrónicos con la Oficina de la Guardia Nacional, portavoz Rod Korba, 27 de Septiembre, 2010.

³⁹ Congressional Research Service, 7-5700, Southwest Border Violence: Issues in Identifying and Measuring Spillover Violence.

⁴⁰ Saint Pierre, Héctor, "Breve perspectiva histórica de las fuerzas armadas en su relación con las agendas de seguridad y desarrollo," Construyendo Roles. Democracia y Fuerzas Armadas. CELS, Publicación Nr. 1, Agosto, 2008: p. 15, http://www.cels.org.ar/common/documentos/fuerzas_armadas_web.pdf.

⁴¹ Saint Pierre, Op.cit, p. 15

⁴² Alain Rouquié. The Military and the State in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1987, p. 11. <http://publishing.cdlib.org/ucpressebooks/view?docId=ft9b69p386&chunk.id=d0e39&toc.depth=11&toc.id=d0e39&brand=ucpress>

⁴³ Saint Pierre, Op.cit, p. 15

⁴⁴ Rouquié, Op.cit, p. 49. La figura del caudillo ha sido una constante a través de la historia post-independencia de la región, y quizás todavía existe, por lo que periodistas y comentaristas políticos a veces usan la palabra para describir al presidente Venezolano Hugo Chávez, un coronel retirado que gana su primer elección presidencial en 1998. Ver, por ejemplo, Tim Padgett, "Hugo Chavez: Man with no limits," Time 11 de Febrero, del 2009, <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1878742,00.html>

⁴⁵ Saint Pierre, Op.cit, p. 15

⁴⁶ Augusto Varas, "Desafíos Económicos y Fuerzas Armadas en America del Sur," FRIDE, Working Paper 77, Febrero, 2009, p. 12. http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4614-001_g.pdf.

⁴⁷ Saint Pierre, Op.cit, p. 15

⁴⁸ Saint Pierre, Op.cit, p. 15.

⁴⁹ Rouquié, Op.cit, p. 62.

⁵⁰ Saint Pierre, Op.cit, p. 16

⁵¹ Saint Pierre, Op.cit, p. 16

- ⁵² Burgeman, Susan. "Why Is Police Reform an Emerging Issue for Human Rights Advocates?" Presented at the annual meeting of the International Studies Association: Montreal, Quebec, 20 de marzo, 2004, p. 1
- ⁵³ Burgeman, Susan. "Civilian control of the state's security forces was one of the fundamental norms guiding their political transitions." Op.cit, p. 1.
- ⁵⁴ FLACSO, "Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean," coordinated by Lucia Dammert, Santiago de Chile: FLACSO, 2007, p. 50.
- ⁵⁵ FLACSO, Op.cit, pp. 38-39.
- ⁵⁶ De acuerdo con la nueva constitución política del Estado boliviano, Art. 244: "Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país." <http://www.fndr.gov>
- ⁵⁷ FLACSO, Op.cit, p. 39
- ⁵⁸ Pion Berlin, David. "Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente," Nueva Sociedad Nr. 213, enero-febrero, 2008, p. 52
- ⁵⁹ Andersen, Martin Edwin. "Argentine Police and the 'Dirty War': A Study of What Not to Do, and When Not to Do It." Policing 2009: Volume 3, Number 3, pp. 264-274, p. 272.
- ⁶⁰ Saint Pierre, Héctor, and Paulo Loyolla Kuhlmann and Erica C.A. Winand, "Militares y tareas subsidiarias: la inconsistencia política de la reglamentación de las misiones de las Fuerzas Armadas en Brasil." Boletín RESDAL, Agosto, 2008: Año VI, Nr. 30, pp. 3-4.
- ⁶¹ Saint Pierre, Loyolla Kuhlmann and Winand. Op.cit. p. 9.
- ⁶² Lei Complementar Nº 117 - de 2 de Setembro de 2004 - Dou de 3/9/2004, Art. 16: "Para os efeitos deste artigo, integra as referidas ações de caráter geral a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social." pp. 139-143. <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/43/2004/117.htm>
- ⁶³ See Telleria, Loreta. "The Armed Forces in Bolivia: the Challenge of Change," in Marcela Donadio and Maria de la Paz Tibiletti, Atlas comparativo de la defensa en América Latina. 2008: Buenos Aires: Ser en el 2000, 2008, pp. 127-131.
- ⁶⁴ Telleria, Op.cit, p. 127.
- ⁶⁵ Marcela Donadio and Maria de la Paz Tibiletti, Atlas comparativo de la defensa en América Latina. 2008: Buenos Aires: Ser en el 2000, 2008, p. 187.
- ⁶⁶ Varas, Op.cit, p. 15.
- ⁶⁷ Vargas Velasquez, Alejo, "The Colombian Singularity: Armed Forces and Internal Security," in Donadio and Tibiletti, Op.cit, p. 165.
- ⁶⁸ Vargas Velasquez, Op.cit, p. 166
- ⁶⁹ Donadio and Tibiletti, Op.cit, pp.292-304
- ⁷⁰ Jacome, Francine, "La política de seguridad y defensa del gobierno de Venezuela en el 2008," en Hans Mathieu and Paula Rodriguez Arredondo (ed.), Seguridad Regional en America Latina y el Caribe. Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogota: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol: 2009, p. 167.
- ⁷¹ Rivera Joya, Reina. "La seguridad regional en América Latina y el Caribe. Qué es y qué ofrece el Anuario 2009," en Hans Mathieu and Paula Rodriguez Arredondo (ed.), Seguridad Regional en America Latina y el Caribe. Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogota: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol: 2009, p. 72.
- ⁷² See Donadio and Tibiletti, Op.cit.
- ⁷³ Rivera Joya Op.cit. pp. 72-73.
- ⁷⁴ Martinez-Uribe, Antonio. "Peace Accords and Armed Forces in El Salvador: Sixteen Years Later," en Donadio and Tibiletti, Op.cit, p. 205.
- ⁷⁵ Ver Hernandez, Iduvina. "The Defense Reform in Guatemala," in Donadio and Tibiletti, Op.cit, pp. 215-217.
- ⁷⁶ Ver Donadio and Tibiletti. Op.cit, pp. 230-238.
- ⁷⁷ Benitez Manaut, Raul. "The Mexican Armed Forces: Challenges and Structures in the Face of Democracy," en Donadio and Tibiletti, Op.cit, p. 241.
- ⁷⁸ Benitez Manaut, Op.cit, p. 243.
- ⁷⁹ Thelma Mejia, "The military still have veto power," IPS, 28 de junio, 2010, <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=51981>.
- ⁸⁰ Honduras' Constitution, Sec. 272 and 274, en Donadio and Tibiletti, Op.cit, p. 225.
- ⁸¹ Inter-American Commission on Human Rights, "Preliminary Observations of the Inter-American Commission on Human Rights on its visit to Honduras, 15 al 18 de mayo, 2010. <http://www.cidh.org/countryrep/Honduras10eng/Honduras10.Situation.htm#The%20Bajo%20Agu%C3%A1n%20Situation>.
- ⁸² "Legislativo hondureño ignora recomendación de la CIDH sobre militares en tareas de seguridad," Resistencia, 13 de junio, 2010. http://www.resistenciahonduras.net/index.php?option=com_content&view=article&id=373:legislativo-hondureno-ignora-recomendacion-de-la-cidh-sobre-militares-en-tareas-de-seguridad&catid=60:derechos-humanos&Itemid=244.
- ⁸³ "Militares rodean comunidades campesinas," ALAI, 12 de abril, 2010, <http://alainet.org/active/37303>
- ⁸⁴ COFADEH, "Informe Situación de Derechos Humanos en Honduras," III Informe del COFADEH en el marco del golpe de Estado Tegucigalpa, Honduras, Centro América Período Octubre 2009—Enero 2010, http://www.cofadeh.org/html/documentos/tercer_informe_cofadeh.pdf.
- ⁸⁵ Ver Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras. "Muertes Extralegales Sumarias." http://codeh.hn/v1/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=30&Itemid=36
- ⁸⁶ http://www.cofadeh.org/html/documentos/tercer_informe_cofadeh.pdf.
- ⁸⁷ Inter-American Commission on Human Rights. "Honduras and the Coup d'Etat" OEA/Ser.L/V/II, Doc. 55, 30 de diciembre, 2009 <http://cidh.org/countryrep/Honduras09eng/Toc.htm>.
- ⁸⁸ del Rey Morato, Javier. "De por qué Uruguay debe prescindir de sus fuerzas armadas. Un posible tema para la campaña electoral," Safe Democracy Foundation: 14 de Agosto, 2009. http://seguridadregional-fes.org/upload/4939-001_g.pdf.
- ⁸⁹ Ver Ministerio de Seguridad Publica: <http://www.msp.go.cr/>.
- ⁹⁰ del Rey Morato, Javier. "Las lecciones de un viaje a Costa Rica," La República, 26 de agosto, 2009. <http://www.larepublica.com.uy/editorial/377970-las-lecciones-de-un-viaje-a-costa-rica>.
- ⁹¹ Hunter, Wendy, "Contradictions of civilian control: Argentina, Brazil and Chile in the 1990s," Third World Quarterly Vol 15, No. 4: 1994, p. 646.
- ⁹² Grimmett, Richard F. "Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2007." Washington: Congressional Research Service, 14 de enero, 2008. <<http://www.au.af.mil/au/awc/awgate/crs/r132170.pdf>>.
- ⁹³ Loveman, Brian. For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America. Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1999: 71.
- ⁹⁴ Ver, en particular, Langguth, A.J., Hidden Terrors: The Truth About U.S. Police Operations in Latin America, New York: Pantheon, 1979.
- ⁹⁵ Ver http://justf.org/All_Grants_Program.
- ⁹⁶ Ledebur, Kathryn, "Bolivia: Clear Consequences," en Coletta A. Youngers and Eileen Rosin, Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy Boulder: Lynne Rienner / WOLA, 2005: 149.
- ⁹⁷ Washington Office on Latin America, Clear and Present Dangers: The U.S. Military and the War on Drugs in the Andes Washington: WOLA, Octubre, 1997: 37.
- ⁹⁸ WOLA, Clear and Present, p. 10.
- ⁹⁹ "Mexico returns helicopters to U.S." Associated Press, 5 de Octubre, 1999. <<http://www.helis.com/news/1999/mexret.htm>>.
- ¹⁰⁰ Suverza, Alejandro. "Los Zetas' se salen de control," El Universal Mexico City: 12 de enero, 2008. <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156964.html>>.
- "Just the Facts" program, "U.S. Military and Police Trainees Listed By Program, All Programs, Entire Region, 2004-2007" <http://justf.org/All_Trainees_Program?year1=2004&year2=2007>.

- 101 Whitaker, Kevin, Subsecretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, comentarios en el Center for Strategic and International Studies "Military Strategy Forum" Washington: CSIS, 29 de Julio, 2010. <<http://csis.org/multimedia/audio-military-strategy-forum-gen-douglas-m-fraser-commander-us-southern-command-panel>>.
- 102 Kirk, Robin. *More Terrible Than Death: Massacres, Drugs and America's War in Colombia*. New York: PublicAffairs, 2003: 188.
- 103 Evans, Michael (ed.) *War in Colombia: Guerrillas, Drugs and Human Rights in U.S.-Colombia Policy, 1988-2002*. Washington: National Security Archive, May 3, 2002. <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB69/index.html>>.
- 104 "Just the Facts" program, "U.S. Aid to Colombia, Counter-Narcotics Programs, 2000-2010," (Washington: WOLA-LAWGEF-CIP, 2011) <<http://justf.org/Country?country=Colombia&year1=2000&year2=2010&funding=Counter-Narcotics+Programs>>.
- 105 Ledebur. Op.cit. p. 149.
- 106 Evans, Michael (ed.) *War in Colombia. Guerrillas, Drugs and Human Rights in US-Colombia Policy, 1988-2000*, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 69, 2002. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB69/part1.html>.
- 107 Ledebur. Op.cit. p. 150.
- 108 Congressional Budget Office. "The Andean Initiative: Objectives and Support." March 1994, <http://www.cbo.gov/doc.cfm?index=4885&type=0>.
- 109 Ledebur. Op.cit., p. 150.
- 110 Ledebur. Op.cit., p. 150.
- 111 Ledebur. Op.cit., p. 144.
- 112 Patton, James, "Counterdevelopment and the Bolivian Coca War," *The Fletcher Journal of Development Studies* Vol. XVII. 2002: p. 3.
- 113 Breuer, Lanny A., William Hoover and Anthony P. Placido. Statement for the "The Rise of Mexican Drug Cartels and U.S. National Security" Hearing, United States House of Representatives Committee on Oversight and Government Reform. July 9, 2009. <http://www.justice.gov/dea/pubs/cngrest/ct070909.pdf>.
- 114 Cook, Colleen W., Rebecca G. Rush, and Clare Ribando Seelke. "Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America," CRS Report for Congress, June 3, 2008. <http://fpc.state.gov/documents/organization/103694.pdf>.
- 115 Benitez Manaut, Raul: http://seguridadregional-fes.org/upload/5177-001_g.pdf.
- 116 "Cabinet-Level Mérida Meeting in Mexico: Changing dynamics of organized crime and the need for further institutional building." Washington Office on Latin America: March 22, 2010. http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=1078&Itemid=8.
- 117 Ibid.
- 118 Raul Benitez Manaut, http://seguridadregional-fes.org/upload/5177-001_g.pdf.
- 119 Seelke, Clare Ribando. "Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues," Congressional Research Service, January 21, 2010. <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/M%C3%A9rida%20Initiative%20for%20Mexico%20and%20Central%20America%20Funding%20and%20Policy%20Issues.pdf>.
- 120 Ribando Seelke, Clare. *Gangs in Central America*. Washington: Congressional Research Service website of Federation of American Scientists: December 4, 2009. <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34112.pdf>>.
- 121 Fyke, Joel and Maureen Meyer. "No todo lo que es oro brilla y no todo lo que brilla es oro" México: *Foreign Affairs en Español* 8:1, 2008. <<http://www.wilsoncenter.org/news/docs/FAE8,1-FykeyMeyer-IniciativaMrida.pdf>>.
- 122 Ribando Seelke. *Gangs in Central America*, Op.cit.
- 123 United States Congress. "Combating Gangs: Federal Agencies Have Implemented a Central American Gang Strategy, but Could Strengthen Oversight and Measurement of Efforts." Washington: Government Accountability Office: April 2010. <<http://www.gao.gov/new.items/d10395.pdf>>.
- 124 Ver Huntington, Samuel. *The Soldier and The State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Belknap Press of Harvard University Press: 1957.

Bibliografía

- Agüero, Felipe y Claudio Fuentes, eds. *Influencias y Resistencias: Militares y Poder en América Latina*. Santiago: FLACSO Chile, 2009.
- Beaver, Janice Cheryl. "US International Borders: Brief Facts," Reporte de CRS para el Congreso, código RS21729. 1 de febrero del 2007.
- CELS. *Construyendo Roles. Democracia y Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: CELS, Publicación Nr. 1, Agosto 2008. http://www.cels.org.ar/common/documentos/fuerzas_armadas_web.pdf.
- Dammert, Lucia (coord.). *Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: Flasco, 2007.
- Departamento de Defensa de EEUU. Washington, D.C. "Strategy for Homeland Defense and Civil Support." Junio 2005.
- Donadio, Marcela, y Maria de la Paz Tibiletti (coord.). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina: edición 2008*. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2008.
- Doyle, Charles. "The Pose Comitatus Act and Related Matters: The Use of the Military to Execute Civilian Law," Reporte de CRS para el Congreso: Recibido por el CRS Web, código 95-964S. 1 de junio del 2000.
- Dunn, Timothy J. *Blockading the Border and Human Rights*. Austin: University of Texas Press, 2009.
- Dunn, Timothy J. *The Militarization of the U.S.-Mexico Border 1978-1992*. Austin: University of Texas Press, Mayo 1995.
- Elsa, Jennifer K, y Mason, R. Chuck. "The Use of Federal Troops for Disaster Assistance: Legal Issues," Reporte de CRS para el Congreso, código RS22266. 28 de noviembre del 2008.
- Engdahl, David E., Renzo, Anthony F. y Laitos, Luize Z. "A Comprehensive Study Of The Use Of Military Troops In Civil Disorders With Proposals For Legislative Reform." 43 University of Colorado Law Revision Center, 1972.
- Fitch, J. Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins, 1998.
- Hunter, Wendy. "Contradictions of civilian control: Argentina, Brazil and Chile in the 1990s," *Third World Quarterly* Vol 15, Nr. 4, 1994.
- Kopel, David B., y Blackman, Paul M. "Can Soldiers Be Peace Officers? The Waco Disaster And The Militarization of American Law Enforcement," *Akron Law Review* Vol. 30:4. 1996-1997.
- Loveman, Brian. *Por La Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Wilmington: Scholarly Resources, 1999.
- Mathieu, Hans, y Paula Rodríguez Arredondo (ed.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2009*. Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –Fescol, 2009.
- Pion Berlin, David. "Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente," *Nueva Sociedad* Nr. 213, enero-febrero, 2008.
- Rouquie, Alain. *The Military and the State in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- Schultz, Lars. *Beneath the United States: A History of U.S. Policy Toward Latin America*. Cambridge: Harvard, 1998.
- Stepan, Alfred. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Varas, Augusto. "Desafíos Económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur," *FRIDE Working Paper 77*, Febrero 2009. http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4614-001_g.pdf.
- Viña R, Stephen. "Border Security and Military Support: Legal Authorizations and Restrictions," Reporte de CRS para el Congreso: Recibido por el CRS Web, código RS22443. 23 de mayo del 2006.
- Youngers, Coletta A. y Eileen Rosin, eds. *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*. Boulder: Lynne Rienner / WOLA, 2005.

Acerca de WOLA

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) promueve los derechos humanos, la democracia y la justicia socioeconómica en América Latina y el Caribe. Fundada en 1974, WOLA juega un papel clave en los debates políticos sobre Latinoamérica en Washington. WOLA facilita el diálogo entre actores gubernamentales y no gubernamentales, analiza el impacto de las políticas y los programas de gobiernos y organizaciones internacionales, y fomenta alternativas mediante la publicación de informes, campañas de educación y la incidencia política.

Reconocimientos: La Directora Ejecutiva de WOLA Joy Olson, el Director de Programas de WOLA Geoff Thale, la Directora de Operaciones y Finanzas Krystal Wubben, los Coordinadores Principales de Programas de WOLA, Adriana Bertrán, Vicki Gass, y John Walsh, la Coordinadora de Programa Maureen Meyer, y el Asistente a la Dirección Ejecutiva Colin Smith proveyeron valiosos comentarios y sugerencias durante la producción de este reporte. Queremos agradecer especialmente al Asistente de Programas de WOLA Joseph Bateman por su apoyo en la revisión, el diseño y la producción de este reporte. WOLA quiere reconocer a la Foundation to Promote Open Society por su apoyo generoso al Programa de Seguridad Regional de WOLA. |

Para solicitar más publicaciones de WOLA

WOLA cuenta con una amplia gama de publicaciones disponibles sobre derechos humanos en América Latina y la política estadounidense. Visite nuestro sitio web para obtener una lista completa de publicaciones. Por favor no dude en comunicarse con nuestra oficina para solicitar copias de las publicaciones más antiguas.

Para ponerse en contacto con nosotros

Oficina en Washington para América Latina (WOLA)
1666 Connecticut Avenue NW | Suite 400 | Washington DC 20009
Teléfono: 202.797.2171 | facsimile: 202.797.2172
Correo electrónico: wola@wola.org | Página web: www.wola.org

ISBN: 978-0-9844873-7-0

