



REFORMA

de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares

AUTORES

Lilian Bobea

Oscar Bonilla

Lucía Dammert

Rut Diamint

Carlos Basombrío Iglesias

Oswaldo Jarrín R.

Raúl Benítez Manaut

Eliézer Rizzo de Oliveira

Gabriel Aguilera Peralta

EDITOR

José Raúl Perales



Woodrow Wilson
International Center
for Scholars

Latin American Program



**REFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS
EN AMÉRICA LATINA Y EL IMPACTO DE
LAS AMENAZAS IRREGULARES**



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

Latin American Program



REFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL IMPACTO DE LAS AMENAZAS IRREGULARES

Autores

Lilian Bobea
Oscar Bonilla
Lucía Dammert
Rut Diamint
Carlos Basombrío Iglesias
Oswaldo Jarrín R.
Raúl Benítez Manaut
Eliézer Rizzo de Oliveira
Gabriel Aguilera Peralta

Editor

José Raúl Perales

Agosto 2008



Available from the Latin American Program

Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org/lap

ISBN 1-933549-39-4

Cover photo: © AFP/Getty Images

The Woodrow Wilson International Center for Scholars, established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

The Center is the publisher of *The Wilson Quarterly* and home of Woodrow Wilson Center Press, dialogue radio and television, and the monthly news-letter "Centerpoint." For more information about the Center's activities and publications, please visit us on the web at **www.wilsoncenter.org**.

Lee H. Hamilton, President and Director

Board of Trustees

Joseph B. Gildenhorn, Chair

David A. Metzner, Vice Chair

Public members: James H. Billington, Librarian of Congress; G. Wayne Clough, Secretary, Smithsonian Institution; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Mark R. Dybul, designated appointee within the federal government; Michael O. Leavitt, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services; Condoleezza Rice, Secretary, U.S. Department of State; Margaret Spellings, Secretary, U.S. Department of Education; Allen Weinstein, Archivist of the United States

Private Citizen Members: Robin B. Cook, Donald E. Garcia, Bruce S. Gelb, Sander Gerber, Charles L. Glazer, Susan Hutchison, Ignacio E. Sanchez

TABLA DE CONTENIDO

- 3 **INTRODUCCIÓN**
José Raúl Perales
Programa Latinoamericano, Woodrow Wilson International
Center for Scholars
- 5 **LAS AMENAZAS IRREGULARES EN LA AGENDA DE SEGURIDAD
DE CENTROAMÉRICA**
Gabriel Aguilera Peralta
Alianza Internacional para la Consolidación de la Paz-Interpeace
- 15 **LAS REFORMAS AL SECTOR SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y
EL IMPACTO DE LAS AMENAZAS IRREGULARES: EL CASO DE EL
SALVADOR**
Oscar Bonilla
Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública de El
Salvador
- 25 **COMENTARIOS: GUATEMALA, EL SALVADOR, REPÚBLICA
DOMINICANA**
Guillermo Pacheco Gaitán
- 29 **ENCARANDO AL JANO BIFRONTE: ¿REFORMA O
MILITARIZACIÓN POLICIAL?**
Lilian Bobea
FLACSO Santo Domingo
- 49 **SEGURIDAD Y DEFENSA EN MÉXICO: PROCESO DE TOMA DE
DECISIONES Y AMENAZAS**
Raúl Benítez Manaut
Universidad Nacional Autónoma de México

**59 LAS REFORMAS AL SECTOR SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA
Y EL IMPACTO DE LAS AMENAZAS IRREGULARES: EL CASO
PERUANO**

Carlos Basombrio Iglesias

Ex-Vice-Ministro del Interior, Perú

**69 EL PROCESO POLÍTICO PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS
FUERZAS ARMADAS DE ECUADOR**

Oswaldo Jarrín R.

Ex-Ministro de Defensa del Ecuador

97 COMENTARIOS: ECUADOR, PERÚ, MÉXICO

Craig Deare

99 REFORMAS DEL SECTOR SEGURIDAD: EL CASO DE CHILE

Lucía Dammert

FLACSO Chile

105 DEFENSA, SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO

Rut Diamint

Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina

**119 BRASIL: RESPUESTAS DEL SECTOR DE SEGURIDAD A LAS
AMENAZAS IRREGULARES**

Eliézer Rizzo de Oliveira

Universidad Estadual de Campinas, Brasil

139 COMENTARIOS: PANEL 3

Luis Bitencourt

147 BIOGRAFÍAS DE LOS PARTICIPANTES

La agenda latinoamericana de seguridad atraviesa por un importante momento de transición, como resultado de los cambios en el carácter y naturaleza de las amenazas, así como de los instrumentos necesarios para confrontarlas. Por una parte, han concluido los conflictos armados internos entre los gobiernos nacionales y grupos guerrilleros, con la notable excepción de Colombia. De igual forma, y con la excepción del incidente militar en la frontera entre Colombia y Ecuador el primero de marzo de 2008, cuando tropas colombianas atacaron a miembros de las FARC en territorio ecuatoriano como parte de una maniobra para dar de baja a un alto dirigente del grupo guerrillero, la gran mayoría de los países latinoamericanos no perciben amenazas provenientes de países vecinos o de otros estados. No obstante, en los últimos veinte años, han aparecido nuevos fenómenos que han obligado a pensar en la reforma de las instituciones de seguridad y defensa. Estas nuevas amenazas tienen como característica la asimetría, la no convencionalidad, y su manifestación y origen tanto nacional como transnacional. En casos extremos han puesto en jaque a gobiernos ante la aparente incapacidad de los cuerpos policiales de enfrentar estas nuevas amenazas a la seguridad pública e incluso a la gobernabilidad de los países.

En un esfuerzo conjunto, el proyecto “Creando Comunidades en la Américas” del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center y el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) de la National Defense University, convocaron en septiembre de 2007, en el marco del X Aniversario del CHDS, a un distinguido grupo de expertos para que, ante una audiencia mixta que incluía funcionarios, representantes de instituciones militares y académicos, analizaran el impacto de las amenazas irregulares en la agenda de seguridad latinoamericana, y en particular en el proceso de las reformas de las instituciones de seguridad y defensa de la región. La gravedad de las amenazas ha llevado a los gobiernos y a diversos sectores de la sociedad civil a proponer el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico. Esta cuestión ha levantado un serio debate entre estudiosos

y expertos, a raíz de las reformas pendientes en las fuerzas armadas latinoamericanas, y las implicaciones que este rol de los militares pudiera tener para la democracia y la conducción política de las fuerzas armadas.

Se incluyen al final, los trabajos presentados por los comentaristas de cada uno de los Paneles. Guillermo Pacheco Gaitán, al Panel No. 1, que incluyó Guatemala, El Salvador y República Dominicana; Craig Deare sobre el Panel No. 2, sobre México, Ecuador y Perú; y Luis Bitencourt, del Panel No. 3, que incluía a Chile, Argentina y Brasil.

Ambas instituciones, el proyecto “Creando Comunidades en la Américas” del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center y el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), agradecen a cada uno de los que hicieron posible este esfuerzo el cual permite presentar esta publicación. A los panelistas que llegaron de cada uno de los países cuyas ponencias componen esta publicación; a los moderadores de los paneles Cynthia Arnson, Directora del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center y profesores del CHDS, Boris Saavedra y Jaime García; a los comentaristas de cada uno de los paneles, Profesores Guillermo Pacheco, Craig Deare y Luis Bitencourt del CHDS.

En el CHDS queremos agradecer al Dr. Richard D. Downie, Director, al Mayor Gen. (r) John Thompson, Decano de Estudiantes y Administración y a todos aquellos que hicieron posible la realización de esta actividad. En el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center, queremos agradecer el generoso apoyo de la Fundación Ford al Proyecto “Creando Comunidades en las Américas”; el apoyo de la Dra. Cynthia J. Arnson, Directora del Programa Latinoamericano y Adam Stubits; así como del Dr. Joseph S. Tulchin, Senior Scholar y primer gestor de los contactos e ideas que dieron lugar a esta conferencia. Lianne Hepler realizó una magnífica labor con el formato y diseño de esta publicación.

José Raúl Perales

Programa Latinoamericano

Woodrow Wilson International

Center for Scholars

Julio de 2008

LAS AMENAZAS IRREGULARES EN LA AGENDA DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA

GABRIEL AGUILERA PERALTA

1. LAS “AMENAZAS IRREGULARES” Y LAS “NUEVAS AMENAZAS”

En América Latina, el concepto de “amenazas irregulares” suele referirse a la discusión más amplia sobre las “nuevas amenazas”, concepto este último que se origina en dos fuentes. En primer lugar, pertenece al debate sobre la seguridad que tuvo lugar en las últimas décadas del siglo pasado, cuando los enfoques tradicionales sobre el tema que habían prevalecido durante la Guerra Fría—que eran esencialmente estadocéntricos y apuntaban a las amenazas militares, como la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional—fueron relativizados por el surgimiento de otras concepciones.

Entre esas nuevas concepciones, la más relevante fue la seguridad democrática, planteada originalmente por algunos *think-tanks* de la sociedad civil en América del Sur. Más tarde se desarrollaron otras postulaciones, como la seguridad global, la seguridad duradera y la seguridad humana, sostenida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).¹ Aunque difieren en varios aspectos, estas concepciones alternativas tienen en común el hecho de ampliar la enumeración de las amenazas a la seguridad, incluyendo desde lo militar, que implica un riesgo para el Estado, hasta un conjunto de otras amenazas de variada naturaleza. Ello da, por consiguiente, una agenda ampliada.

La lógica que explica la diferencia entre las concepciones tradicionales y las alternativas estriba en la consideración del sujeto a proteger. Para las concepciones tradicionales, el sujeto central es el Estado; para las alternativas, en cambio, el sujeto es la persona humana, su bienestar y las condiciones para una vida digna. Por ello, estos enfoques alternativos consideran una gama de amenazas que no se relacionan, o lo hacen de manera indirecta, con lo militar, como los desastres naturales, las pandemias, el deterioro del medio ambiente, etc. Además, toman en cuenta temas que

si bien pertenecen a otras agendas, como los problemas de desarrollo—la pobreza, la desnutrición, la desigualdad en el ingreso, etc.—, proyectan efectos en la agenda de seguridad.

A fin de diferenciar los temas de agenda surgidos de las nuevas concepciones de los tradicionales, se ha dado en denominarlos “nuevas amenazas”. En realidad, muchos de esos temas ya figuraban en las listas de seguridad, pero no tenían la relevancia conceptual que se les da en los enfoques alternativos.

Las definiciones alternativas fueron surgiendo principalmente de actores de la sociedad civil y organismos internacionales. A nivel de los espacios gubernamentales, fueron reconocidas oficialmente en el Tratado de Seguridad Democrática de Centroamérica del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en 1995, y en la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA), en 2003. Ambos instrumentos contienen agendas que incluyen tanto temas tradicionales como los llamados “nuevos”.

La segunda fuente de las nuevas amenazas es el surgimiento de problemas realmente novedosos, que o bien no se registraban anteriormente o bien estaban presentes, pero se han potenciado notablemente en los últimos años. El ejemplo más conocido es el del terrorismo: si bien formaba parte de las agendas de la ONU y la OEA años antes del 11 de septiembre de 2001, después de los ataques del Al Qaeda a Estados Unidos pasó a ocupar en ellas el primer lugar.

Ahora bien, el concepto de amenazas irregulares suele referir a las que provienen de actores no estatales o de Estados en situación no normal. También se emplea en relación con el uso de estrategias y tácticas no convencionales:

El término irregular se usa en un sentido amplio y abarcador, para referirse a todo tipo de métodos no convencionales de violencia empleados para contrarrestar la capacidad tradicional de un oponente. Las amenazas irregulares incluyen actos militares, políticos, psicológicos y económicos, conducidos tanto por actores indígenas como no estatales, con el propósito de eliminar o debilitar la autoridad local de un gobierno o influir en un poder externo, utilizando principalmente métodos asimétricos. Incluidas en esta categoría se encuentran las actividades insurgentes, guerrillas, terroristas y grupos irregulares similares, así como organizaciones que operan en y desde los numerosos Estados debilitados y fallidos que existen hoy día.²

El concepto de amenazas irregulares abarca algunas de las nuevas amenazas, pero no todas ellas, ya que presupone como oponentes a actores estatales o no estatales que expresan una voluntad humana. Por esa razón, quedan fuera de la categoría aquellas nuevas amenazas provenientes de fuerzas de la naturaleza. Esta definición se inserta en la discusión planteada por Jean-François Coustillièrre, quien sugiere que las amenazas propiamente dichas son aquellas que dependen de la voluntad humana.³ Una concepción de este tipo deja fuera de la agenda de las amenazas irregulares temas como la posible pandemia de gripe aviary y los desastres naturales, que en cambio forman parte de la agenda de las nuevas amenazas.

2. LAS AMENAZAS IRREGULARES EN CENTROAMÉRICA

Definiendo en consecuencia las amenazas irregulares por la naturaleza del actor involucrado y los métodos de acción que emplea, los especialistas suelen identificar las siguientes:

Cuadro 1. Temas en la agenda de amenazas irregulares

Terrorismo
Armas de destrucción masiva (ADM)
Delincuencia organizada
Estados fallidos y “bribones”
Insurgencias

En el caso de la agenda centroamericana, la enumeración de los temas prioritarios de seguridad incorpora algunas de las amenazas irregulares, junto con otras provenientes de las percepciones tradicionales y de las nuevas amenazas, como se observa en el cuadro 2.

Por su parte, en otro espacio de cooperación, el de Centroamérica-Estados Unidos, la prioridad se coloca en las amenazas provenientes de maras o pandillas, el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y otros delitos del crimen organizado.⁵

Cuadro 2. Temas actuales de seguridad en la subregión según la Comisión de Seguridad de Centroamérica⁴

Combate al problema de las drogas. Desvío de precursores químicos
Crimen organizado <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones transnacionales • Tráfico ilícito de armas de fuego • Tráfico ilícito de personas • Trata de personas • Protección a las víctimas del tráfico ilícito y la trata de personas • Lavado de dinero
Maras o pandillas
Seguridad fronteriza
Terrorismo
Seguridad de las personas y sus bienes
Asistencia jurídica y extradiciones

El examen comparado de estos cuadros nos indica que solamente dos temas de las amenazas irregulares son recogidos en las agendas regionales: el crimen organizado y el terrorismo. Se puede argumentar que el tema de los Estados fallidos también está presente, pero no se incluye en las enumeraciones oficiales dado que, como es comprensible, ningún gobierno admite encontrarse en ese riesgo. En los hechos, dos países de la subregión, Guatemala y Honduras, son incluidos en el índice de Estados en riesgo de devenir fallidos.⁶

El tema del terrorismo figura en forma preponderante, pero hace referente a una amenaza hasta ahora inexistente en la subregión. Aunque han surgido rumores de vínculos del terrorismo con el crimen organizado o con las maras, no se han comprobado en ningún caso. Sin embargo, obligaciones internacionales, en especial las derivadas de disposiciones de la ONU y la OEA, obligan a los países miembros a tomar medidas legales y a organizar instituciones para prevenir la posibilidad de que entidades terroristas operen en Centroamérica. A ello se suma la cercanía que la mayoría de los gobiernos tiene con Estados Unidos.

Una amenaza irregular que está efectivamente presente en Centroamérica y afecta la gobernabilidad democrática es el crimen organizado. Está señalado en las agendas como elemento genérico y en sus expresiones particulares: el narcotráfico, el lavado de activos, el desvío de precursores químicos, el comercio ilegal de armas, el tráfico de personas y de migrantes. La caracterización cubre la tipificación que hace la Convención de Palermo sobre esas manifestaciones del crimen organizado transnacional.⁷

3. LAS AMENAZAS IRREGULARES EN GUATEMALA

Los temas centrales en la agenda de seguridad ciudadana de Guatemala son la actividad de las maras y el crimen organizado transnacional. El primero, aunque no pertenece estrictamente al grupo de las amenazas irregulares, puede ser uno de los elementos generadores de un Estado fallido por el gran número de personas que involucra⁸ y la violencia de su actividad, así como por el hecho de que las maras han tomado posesión de territorios y controlado a su población, en especial en áreas urbanas, desplazando la presencia del Estado. Existen otras expresiones de la criminalidad común que pesan grandemente en la percepción de la opinión pública, como el robo de niños para adopciones ilegales o el tráfico de órganos. Igualmente importantes son el tráfico de migrantes—dado que el país es corredor de paso para migrantes irregulares y es, asimismo, emisor de miles de ellos—y el feminicidio.⁹ Algunos de estos delitos tienen relación con el crimen organizado.

Este último, en particular el narcotráfico, es la principal de las amenazas irregulares. Involucra sobre todo el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, movimiento administrado por varios carteles locales,¹⁰ vinculados a los grandes carteles mexicanos. También existe alguna producción (amapola y *cannabis*), lavado de activos y consumo. Esta rama criminal y otras acompañantes, como el robo de automóviles, generan extrema violencia y han constituido igualmente espacios territoriales de influencia y de dominio, lo que ha contribuido al debilitamiento estatal.

En el caso de Guatemala es central el problema de la penetración del crimen organizado en las estructuras del Estado. Se denuncia esa influencia en los gobiernos municipales, con la cooptación de alcaldes o incluso la nominación de candidatos de los carteles, algo que sucede

también en el caso de diputados en algunos distritos electorales. Ello es parte de lo que parece ser un esfuerzo sistemático del crimen organizado de hacerse espacio en los partidos políticos, inclusive por la vía de su financiamiento.¹¹

La infiltración alcanza igualmente al mismo sistema de seguridad, con presencia criminal en la Policía Nacional Civil, la guardia de presidios y otros entes de justicia.¹² Aunque ese fenómeno es común también en otros países, en Guatemala las mafias que penetran el Estado se originan no solamente en el crimen transnacional, producto de la globalización de lo ilícito, sino también en entidades que durante la guerra interna desempeñaron acciones contrainsurgentes clandestinas. Con la transición a la democracia, estos grupos se “privatizaron” y pasaron a constituir redes criminales con nexos dentro del Estado.¹³

Sucesivos gobiernos han demostrado ser impotentes para erradicar la penetración de esos grupos, llamados “cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos”, lo que apuntaría a otro síntoma de encaminamiento hacia el Estado fallido.

Debido a las dimensiones de esta amenaza, el Estado ha convenido una cooperación especializada de la ONU para establecer la Comisión Internacional contra la Impunidad (Cicig), presidida por un Comisionado nombrado por el Secretario General de la ONU, a fin de que coadyuve en el combate contra los “cuerpos ilegales y aparatos clandestinos”, impulsando concretamente la investigación criminal que permita identificar esos entes ilícitos.¹⁴

4. CONCLUSIONES

Tres países centroamericanos se encuentran entre los que presentan los índices más altos de criminalidad en Latinoamérica. Ello se debe al doble impacto de una forma extrema de pandillerismo juvenil, las maras, y del crimen organizado.¹⁵ Aunque ambas ramas delictivas pertenecen por una parte a la delincuencia común y por otra al crimen organizado, existen espacios de comunicación entre ambas.

Las agendas de seguridad priorizan estos dos temas, junto con otros relacionados con las nuevas amenazas, en particular los desastres naturales, dado el alto impacto que éstos tienen sobre la economía y la calidad

de vida. Baste recordar por ejemplo el paso del huracán Mitch en 1998, que provocó 9.214 muertes en la subregión.¹⁶

Las dos amenazas mencionadas afectan la gobernabilidad democrática en toda la subregión, y en los países del Triángulo Norte dañan gravemente la consolidación de los procesos de democratización y de pacificación originados en la transición a la democracia y los procesos de paz.

Por su parte, las pandillas juveniles devenidas maras afectan en gran medida la vida cotidiana de la población de ingresos medios y bajos, y en algunas zonas urbanas se han constituido en factores de poder que han desplazado la autoridad del Estado y debilitado el capital social.¹⁷

El crimen organizado transnacional, principalmente en su manifestación de narcoactividad pero igualmente en sus demás ramas (comercio ilegal de armas pequeñas y ligeras, tráfico de personas y de migrantes, robo de automóviles, industrias del secuestro y de asaltos bancarios), afecta la seguridad de todas las capas de la población y debido a su penetración en las estructuras del Estado, crea condiciones conducentes al Estado fallido.

Tal situación fomenta una cultura de la violencia y tendencias autoritarias tanto entre la población como en los gobiernos. El crecimiento de la inseguridad y la demanda ciudadana de protección pueden a su vez propiciar reversiones hacia el autoritarismo en el Estado, lo que incluye el uso preponderante de políticas represivas, la revisión de legislación para endurecer las penas y, en casos extremos, el recurso a la “limpieza social” o a ejecuciones extrajudiciales.¹⁸

Forma parte de este complejo el recurso a implicar a las Fuerzas Armadas en la seguridad interna, situación que es especialmente marcada en los países del Triángulo Norte. Es preciso analizar, sin embargo, la tendencia a que se desdibujen las diferencias entre seguridad externa e interna, debido a la aparición de amenazas que tienen rasgos duales, las llamadas “amenazas intermísticas”, que han impulsado una revisión de la estricta separación entre las funciones militares y policiales.¹⁹

Sin embargo, en Centroamérica los militares son llamados a combatir no solamente el crimen organizado, sino inclusive la delincuencia común, una función para la cual no están entrenados ni equipados y en la que, por consiguiente, son poco eficientes. Esta política se puede entender como producto de la decisión del Estado de recurrir a todos los me-

dios a su disposición ante la imposibilidad de establecer seguridad. Pero en los hechos las medidas de mayor represión y participación militar en el combate a la criminalidad no resultan en una disminución sustantiva, sino solamente coyuntural, de los índices delincuenciales.

Para Centroamérica, la prioridad en materia de seguridad debería fijarse en completar los procesos de reforma del sector seguridad iniciados y en desarrollar políticas que permitan enfrentar la criminalidad común y el crimen organizado transnacional. Al mismo tiempo, es necesario que se fortalezca el imaginario de la seguridad democrática, tal como lo establecen el Protocolo de Tegucigalpa y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Ello obliga, entre otras consideraciones, a que se asuman posicionamientos propios de la criminología crítica, tales como la importancia mayor de las políticas y las acciones preventivas sobre las reactivas en relación con la seguridad, así como la centralidad, en cuanto a la delincuencia común, de la adecuada inserción de las poblaciones en la prevención mediante la seguridad comunitaria. Y dentro de ese marco conceptual, es importante incluir en el tratamiento del problema los temas provenientes de la agenda de nuevas amenazas, tales como las carencias económico-sociales y la pobreza, que son parte de las causas profundas del incremento de la criminalidad.

En el caso de Guatemala, la reforma del sector seguridad iniciada según los compromisos de los Acuerdos de Paz ofrece el mapa de la ruta a seguir para el fortalecimiento de la seguridad democrática.

NOTAS

1. Para las diversas acepciones de “seguridad” ver Bernardo Arévalo de León (ed.), *Hacia una política de seguridad para la democracia. Documentos finales* (WSP/Flacso/Igedep/Magna Terra Editores, 2002), pp. 131-169.

2. La definición se encuentra en Marine Corps Combat Development Command, *Tentative Manual for Countering Irregular Threats: An Updated Approach to Counterinsurgency Operations*, Quantico, Virginia, 7 de junio de 2006.

3. Citado en Giuliano Ferrari, “Nuevas amenazas según la estrategia europea de seguridad”, IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Diez Años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos, Cidob, Barcelona, s/f.

4. Fuente: XXXI Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Diálogo Centroamérica-México sobre Seguridad Democrática, San Salvador, 16 de mayo de 2007.

5. Fuente: XXXIII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Diálogo entre Centroamérica y los Estados Unidos de América sobre Seguridad Democrática, Guatemala, 18 de julio de 2007.

6. En el índice de *Foreign Affairs* y Fund for Peace, Guatemala está ubicada en el rango 31 y Honduras en el 41. La escala va de menor a mayor. Ver el portal de *Foreign Affairs en Español*, Fp-es.org/ago_see_2005/store_10_16.asp-65k

7. Para esa caracterización, ver la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, A/55/383, 10 de noviembre de 2000.

8. Las estimaciones de integrantes de las pandillas juveniles en el país oscilan entre 14.000 y 165.000. Las grandes discrepancias pueden obedecer al uso de diferentes criterios para determinar la pertenencia a una mara.

9. Entendido como crimen de odio contra las mujeres.

10. Los principales cárteles en Guatemala son el del Norte, ligado al *capo* Otto Herrera, que opera en los departamentos de Petén, Alta Verapaz e Izabal; el del Golfo, en la zona de la costa con Honduras; el Luciano, en la parte sur del país, Retalhuleu y Suchitepequez; Los Juanes, en la parte oriental, Chiquimula y Zacapa, y Sayaxché, en el municipio del mismo nombre en el Petén. Se relacionan con los cárteles de Sinaloa, Tijuana, Juárez y del Golfo, de México.

11. Sobre este tema, ver “Campana contra el voto al narco. Foro Guatemala llama a no votar por criminales y candidatos bajo sospecha”, *El Periódico*, Guatemala, 17 de agosto de 2007.

12. Uno de los casos más connotados de estas infiltraciones fue el asesinato en Guatemala de parlamentarios salvadoreños, víctimas de policías nacionales al servicio del narcotráfico, en febrero de 2007.

13. Ver un análisis sobre este problema en Fundación Mirna Mack, “Los derechos humanos ante los cuerpos ilegales y los aparatos clandestinos de seguridad”, ponencia presentada en la V Conferencia Nacional sobre Derechos Humanos, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 29 de agosto de 2007.

14. Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig).

15. Sobre esta situación, ver Gabriel Aguilera: “Impacto de la inseguridad en la gobernabilidad democrática. Los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras”, ponencia presentada en la mesa redonda “El impacto de la (in)seguridad en la gobernabilidad democrática en México, América Central y República Dominicana”, Departamento de Sustentabilidad Democrática, Subsecretaría de Asuntos Políticos, OEA, Washington, 20 de agosto de 2007.

16. Datos en Segeplan y ONU, “Notas preliminares sobre los efectos de Stan en Guatemala”, Guatemala, 7 de noviembre de 2005, p. 13.

17. Hay muchos estudios sobre las pandillas juveniles. Uno de los más recientes

es Win Savenije, María Antonieta Beltrán y José Miguel Cruz, *Exclusión social: jóvenes y pandillas en Centroamérica* (Temas de Actualidad 3, Woodrow Wilson International Center/Fundaungo/ Impresos Quijano, San Salvador, 2007) y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, *La cara de la violencia urbana en América Central* (San José de Costa Rica: Editorama, 2006).

18. Ver el Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Philip Alston, acerca de su misión en Guatemala, 21 a 25 de agosto de 2006, Consejo de Derechos Humanos, ONU, A/HRC/4/20/DD.2, 19 de febrero de 2007.

19. El concepto se discute en Perry Pada, “The Intermestic Affairs: A Theoretical Approach”, *The Academia Chronicles*, McGill Alumni Association, <http://perrypada.blogspot.com/2006/04/intermestic-affairs-theoretical.html>, 5 de abril de 2006.

LAS REFORMAS AL SECTOR SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL IMPACTO DE LAS AMENAZAS IRREGULARES: EL CASO DE EL SALVADOR

OSCAR BONILLA

1. ANTECEDENTES GENERALES Y CONCEPTOS BÁSICOS

En el contexto del conflicto armado que sufrió El Salvador en la década de 1980, el concepto de *seguridad pública* estuvo permanentemente fundido y confundido con el de *defensa nacional*, ya que ambas funciones estaban bajo la responsabilidad directa de la Fuerza Armada de El Salvador. En ese sentido, la seguridad pública del país se conducía fundamentalmente desde la óptica de la Doctrina de la Seguridad Nacional, por lo que el diseño y la ejecución de la política criminal estaban a cargo, en la práctica, del Ministerio de Defensa. Ello, inevitablemente, retrasó el desarrollo de la seguridad pública en el país, tanto desde el punto de vista doctrinal como desde el metodológico, y lo desplazó para tiempos de posguerra.

Hacia 1996, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), en el documento *Elementos básicos para una estrategia de seguridad pública*,¹ apuntaba que, una vez terminada la guerra, el país se vio inmerso, como parte de la democratización, en un proceso caracterizado por la desintegración de antiguas instituciones y el surgimiento de otras nuevas tales como la Policía Nacional Civil (PNC), la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), entre otras.

Como resultado directo de la firma de los Acuerdos de Paz, con la disolución de los antiguos cuerpos de seguridad (Policía Nacional, Policía de Hacienda y Guardia Nacional), dependientes de la Fuerza Armada y altamente militarizados, y con la simultánea creación de la PNC, de inmediato surgió la necesidad de contar con personal especializado en materia de seguridad pública, con formación específica sobre ella, con miras a convertirla en responsabilidad formal del poder civil y retirarla de su tradicional dependencia del poder militar.

En ese nuevo contexto, de conformidad con las modificaciones y las enmiendas hechas a la Constitución de la República, las funciones de defensa nacional y de seguridad pública quedaron adscritas a ministerios diferentes, y la segunda, desde entonces, ha sido una responsabilidad directa de la nueva Policía, encargada de garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública. De igual modo, se estableció que sería la ANSP la institución encargada de formar a los agentes policiales, tanto doctrinal como metodológicamente, mientras que la PNC quedó encargada de toda la parte operativa, concerniente a la garantía de la seguridad y el orden público, con apego a la ley y en estricto respeto a los derechos humanos.

Ahora bien, pese a estar diferenciadas administrativamente ambas funciones, los conceptos de *seguridad pública* y *defensa nacional*, en cambio, no han sido suficientemente definidos en lo formal, por lo que no necesariamente se los puede encontrar tipificados con claridad en documentos oficiales sobre el tema de seguridad. En virtud de ello, para efectos de trabajo, en esta presentación vamos a referirnos a la definición que Liza Zúñiga desarrolla en el artículo “¿Militares o policías?”:

A primera vista la pregunta es simple: para defender la nación ante amenazas externas existen las Fuerzas Armadas, mientras que para la seguridad pública están las fuerzas de policía. Ambas tienen para sí el monopolio de la fuerza; pero la primera debe estar dispuesta a atacar, matar o morir en situaciones excepcionales de amenaza a la nación. La segunda, en tanto, debe hacer uso contenido de la fuerza, a menor escala y su accionar es cotidiano.²

En la práctica, esta idea rige, en efecto, el funcionamiento de la Fuerza Armada y de la PNC en El Salvador, sobre la base de lo cual, por ejemplo, los miembros de una y otra institución tienen funciones, formación y entrenamiento distintos. Sin embargo, no han sido pocos los casos en el país, así como en América Latina en su conjunto, en los que se ha visto a militares cumpliendo tareas asociadas a la seguridad pública. Ello ha ocurrido, en buena parte, como medida especial de respuesta a las llamadas “amenazas emergentes” o “irregulares” a la seguridad pública, por lo que, para efectos de análisis, es preciso detenerse en este concepto y sus posibles implicaciones.

2. LAS AMENAZAS EMERGENTES A LA SEGURIDAD PÚBLICA Y SU ABORDAJE

Aunque existe una diversidad de datos y percepciones dispares sobre la magnitud del problema delincriminal en El Salvador, la mayoría de los sectores coinciden en que parte importante de este fenómeno lo constituye la delincuencia juvenil, en sus distintas y complejas manifestaciones, dentro de las que destaca el problema de las maras o pandillas, a punto tal que se las ha catalogado como una *amenaza emergente o irregular* a la seguridad pública, en gran medida por su vinculación al crimen organizado internacional.

Más aún, como ya señalaba el CNSP en 1996 en el documento citado,³ las maras o pandillas sofisticaron paulatinamente su organización y accionar: así, dejaron de ser jóvenes rebeldes que se reunían para divertirse en grupo y cometer faltas menores y se fueron ligando a importantes bandas del crimen organizado, dedicándose gradualmente a la comisión de delitos complejos; de esa forma, se expandieron por la mayor parte del territorio centroamericano y fortalecieron su presencia en México e inclusive Estados Unidos, con miras a controlar las rutas de paso de tráfico de drogas y de armas, delitos que, en la actualidad, son los que mayoritariamente nutren las finanzas de estos grupos.

Dicho sea de paso, sin ánimo de diluir responsabilidades o encontrar consuelos absurdos en los males que aquejan a otros países, es clave comprender que el auge de esta modalidad delictiva es un fenómeno regional, y que su erradicación demanda acciones integrales, concertadas con otros países de la región, sobre cuyas actuaciones no siempre se puede tener certeza.

Ciertamente, las diversas formas de delincuencia juvenil, que en El Salvador han evolucionado de delitos contra el patrimonio a delitos contra las personas, y de disputas territoriales de identidad a controles geográficos estratégicos para el tráfico de drogas, imponen una reflexión profunda y un rediseño de las respuestas al fenómeno de la violencia y delincuencia juvenil, que se caracterice por la introducción de estrategias de prevención social de la criminalidad, control situacional y policial del delito, investigación ágil y justa penalización judicial de éste, y rehabilitación y reinserción social del delincuente. No obstante, como medida de emergencia, hasta ahora se ha tenido que recurrir, en períodos especiales,

a que la Fuerza Armada desempeñe labores de seguridad pública junto con la PNC para abordar esta problemática.

Este hecho, en efecto, se ha materializado en el lanzamiento de una serie de planes policiales concretos. Para el caso, el 23 de julio de 2003, el entonces presidente Francisco Flores anunció la implementación del llamado “Plan Mano Dura”, que básicamente consistía en un despliegue de equipos de patrullaje con la participación conjunta de la PNC y la Fuerza Armada, con miras a reducir la delincuencia juvenil a través de la desarticulación de las maras o pandillas.

Como mecanismo legal temporal para combatir a estas agrupaciones, se aprobó en octubre de 2003 la Ley Antimaras por un período de seis meses. Una vez que ésta caducó, el 1 de abril de 2004, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador concluyó que todos los artículos de la Ley Antimaras infringían la Constitución de la República, puesto que violaban principios fundamentales de igualdad ante la ley. Posteriormente, el presidente Elías Antonio Saca impulsó el llamado “Plan Súper Mano Dura”, como continuidad del plan del presidente Flores a partir de agosto de 2004, y dio seguimiento a los operativos combinados de la PNC y el Ejército, tanto en las zonas rurales como urbanas, con ciertas variantes, centrándose en la captura de los cabecillas o jefes de las maras o pandillas.

En febrero de 2006, el entonces Viceministro de Gobernación, ahora de Seguridad Pública y Justicia, dio a conocer el Plan Antidelincuencial, que esencialmente consiste en reubicar a unos 12.000 policías en los municipios de más alto índice de delito, con el apoyo de unos 2.000 miembros de la Fuerza Armada y unos 400 estudiantes de la ANSP. Los llamados Grupos de Tarea Conjunta (GTC) y Grupos de Tarea Antipandillas (GTA), que juntos formaron el Plan Guardianes, fueron la expresión administrativa que dio concreción a estos planes.

No obstante, para que estos planes hayan sido posibles, una serie de decretos ejecutivos han tenido que ser promulgados por los Presidentes de turno para disponer, de manera excepcional, que la Fuerza Armada realice actividades para mantener la seguridad pública de El Salvador. El Acuerdo Ejecutivo N° 226, de fecha 22 de julio de 2003, facultaba por un período de seis meses a la Fuerza Armada para que realizara tareas de seguridad pública; el Acuerdo Ejecutivo N° 14, de fecha 21 de enero de 2004, prorrogó por seis meses más el Acuerdo N° 226; y finalmente, el

Acuerdo Ejecutivo N° 110, de fecha 23 de noviembre de 2005, se aprobó para prorrogar por un período adicional de un año que la PNC fuera reforzada con personal de la Fuerza Armada.

Dicho esto, Liza Zúñiga, en el artículo citado, recuerda lo siguiente:

*(...) en la XXVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) realizada en junio de 2005 en Honduras, se decidió la unificación de efectivos policíacos y militares con Estados Unidos (...) y, de ese modo, combatir las denominadas amenazas emergentes; como son las pandillas juveniles, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.*⁴

Con todo, como señala esta autora, el problema radica en la inadecuada definición que se hace de las amenazas emergentes y del momento en que éstas pasan a poner en peligro la seguridad de la nación, lo que expresa un manejo indistinto de conceptos y funciones propias, justamente, de la *seguridad pública* y de la *defensa nacional*.

Cierto es que la Constitución de la República autoriza al Presidente a disponer de la Fuerza Armada en ocasiones especiales. Para el caso, el Artículo 168 reza lo siguiente:

*Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: 12°. Disponer de la Fuerza Armada para la defensa de la soberanía del Estado, de la integridad de su territorio. Excepcionalmente, si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada para ese fin. La actuación de la Fuerza Armada se limitará al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido. El Presidente de la República mantendrá informada sobre tales actuaciones a la Asamblea Legislativa, la cual podrá, en cualquier momento, disponer del cese de tales medidas excepcionales. En todo caso, dentro de los quince días siguientes a la terminación de éstas, el Presidente de la República presentará a la Asamblea Legislativa un informe circunstanciado sobre la actuación de la Fuerza Armada.*⁵

Por su parte, el Artículo 212 inciso 1 indica:

La Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. El Presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo con lo dispuesto por esta Constitución.

Sin embargo, pese a contar con este respaldo jurídico, el abuso de este recurso constitucional puede conducir a difuminar la distinción entre la índole propia de la seguridad pública y la de la defensa nacional, lo que podría desembocar en una posible militarización de la seguridad interna. Con ello, se correría el riesgo, entre otros, de obviar la necesidad de fortalecer los cuerpos policiales, a la vez que se conduciría a que la Fuerza Armada y la política militar se vieran influidas y orientadas por factores sociopolíticos.

En el documento “Elementos básicos para una política criminal integral”,⁶ el CNSP sostiene que, desde el punto de vista *policial*, existen dos funciones básicas a desempeñar. Una es la función de *seguridad pública* y la otra es la función de *investigación criminal*. En la primera, la Policía tiene la responsabilidad de garantizar el orden público, por medio de la atención de denuncias, patrullajes continuos, instalación de retenes, postas de control, registro de personas y de vehículos, redadas masivas, etc. Este tipo de acciones, por lo general, son ejecutadas por policías *uniformados*, representan medidas *visibles*, y son aquellas en las que, típicamente, se involucra la mayor cantidad de agentes policiales. Con ellas se previene y se combate de mejor forma el delito simple o la *delincuencia común*, entendida ésta como el conjunto de hechos delictivos que no requieren de estructuradas y complejas organizaciones criminales para ser cometidos.

Por otro lado, la función de *investigación criminal*, basada en las tareas de *inteligencia policial*, se alimenta, en buena medida, de la información que surge de las labores de *seguridad pública*; sin embargo, cuenta asimismo con métodos especializados para obtener y procesar información, como por ejemplo escuchas telefónicas, infiltraciones, etc. Esta función es llevada a cabo, típicamente, por policías *no uniformados* o *encubiertos*, quienes, por lo general, orientan la ejecución de operaciones bien planificadas y de precisión, tradicionalmente a cargo de divisiones policiales de elite. Con este tipo de operativos, se apunta a combatir el crimen complejo o *crimen organizado*, entendiendo éste como el grupo de actos delictivos que, para

ser cometidos, precisan de estructuras criminales que los hacen posibles gracias a la disposición de recursos materiales, humanos y logísticos.

Con el propósito de responder a estas funciones básicas, la PNC nace originalmente con siete divisiones: a) División de Seguridad Pública, b) División de Investigación Criminal, c) División de Fronteras, d) División de Finanzas, e) División de Armas y Explosivos, f) División de Protección de Personalidades y g) División del Medio Ambiente.

Dicho sea de paso, es de hacer notar que aunque la PNC surgió, inicialmente, con funciones de policía urbana y de policía rural, no fue sino hasta en años recientes que se creó la División de Comando Conjunto y Policía Rural. Actualmente, se han adicionado 23 divisiones más, por lo que ahora suman un total de 30, entre las que se encuentran la División Contra el Crimen Organizado y la División de Investigación de Homicidios. Sin embargo, y pese al número de divisiones que la componen, la PNC dispone de un poco más de 15.379 efectivos, de los 16.874 policías asignados, personal que se ha visto reforzado con más de 2.000 soldados del Ejército, por lo que excepcionalmente la cifra de elementos dedicados a labores de seguridad pública se acerca a los 18.000.

Pese la participación extraordinaria de la Fuerza Armada, estas funciones, por su naturaleza, son inalienables de las fuerzas policiales, especialmente entrenadas para ellas, por lo que no pueden ser asumidas por fuerzas militares, más próximas a una formación de guerra. Ello ha conducido a que, desde el punto de vista administrativo, la Policía haya tenido que adoptar medidas encaminadas a fortalecer su institucionalidad, sobre todo con base en el desarrollo personal y profesional de su recurso humano, en su calidad de entidad clave dentro de un Estado democrático.

3. LA SEGURIDAD PÚBLICA: TAREA DE LOS CUERPOS POLICIALES

Emplear fuerzas militares para hacer frente a desafíos que presenta la seguridad se contrapone a los principios democráticos, porque pone en entredicho la capacidad gubernamental de ejercer liderazgo en este tema. Como ya ha señalado el CNSP, el involucramiento de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública debilita la institución policial, piedra an-

gular de la investigación del delito; asimismo, impacta en el sistema de justicia penal (Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, Comisión Coordinadora del Sector Justicia, Corte Suprema de Justicia y Fiscalía General de la República), y se debilita así el control civil cuando la clase política no propone respuestas y acepta la intervención militar.

Esto es especialmente cierto para la consolidación democrática en países con historias de gobiernos militares que tuvieron graves consecuencias para la sociedad, y también puede ser un obstáculo para la mayor inversión y la mejora del sistema policial. Estas estrategias, además, pueden resultar solamente mientras los militares no vuelvan a pretender ser una solución ante las crisis políticas.

En este sentido, recientemente, con el fin de reforzar y capacitar a las fuerzas policiales, el Secretario de Justicia de Estados Unidos y el Presidente de El Salvador anunciaron una serie de iniciativas a realizarse de forma conjunta entre ambos países, a fin de combatir las redes de maras o pandillas en tanto fenómeno transnacional. Se trata de una iniciativa integral, diseñada en cuatro partes: a) desarrollar programas destinados a capturar a los fugitivos, b) reforzar la coordinación internacional, c) compartir información, y d) capacitar y prevenir.⁷

Sobre la base de esto, la PNC de El Salvador, con la asistencia del Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés), tiene planificada la creación, en septiembre de este año, de una nueva unidad policial llamada Unidad Antipandillas Transnacional. Ésta busca facilitar la captura y el enjuiciamiento de los miembros de pandillas, como parte del Centro Transnacional Antipandillas.

Asimismo, el Grupo Operativo Nacional Contra la Pandilla MS-13 (MS-13 NGTF) ha puesto en marcha un esfuerzo conocido como “Iniciativa Centroamericana de Explotación de Huellas Dactilares” (CAFE, por sus siglas en inglés). Esta iniciativa contempla la provisión de equipos y capacitación a la PNC para su implementación. Con este sistema, se busca obtener las huellas dactilares de los integrantes de las pandillas MS-13 y Calle 18 que se encuentren en El Salvador, México, Guatemala, Belice, Honduras y Estados Unidos, a fin de identificar, rastrear y capturar a pandilleros. Y finalmente, dentro de los programas de capacitación antipandillas, la Academia Internacional de las Fuerzas del Orden Público (ILEA, por sus siglas en inglés) en El Salvador ha completado su cuarto programa para capacitar fiscales, jueces y policías de

toda la región centroamericana, para la eficaz aplicación de la ley en el combate a las maras o pandillas en el istmo.

Con todo ello, se pretende robustecer el trabajo del cuerpo policial, e incluso del sistema de justicia, en sus funciones de seguridad pública. Esto, con el convencimiento de que es siempre preferible privilegiar el fortalecimiento de las fuerzas policiales antes que optar por emplear al Ejército en tareas de seguridad interna. Para este efecto, es clave no confundir los conceptos ni las funciones de seguridad pública y defensa nacional, puesto que ambas persiguen objetivos y exigen métodos bien diferentes. En consecuencia, es siempre desaconsejable abusar del recurso a la Fuerza Armada para desarrollar labores de seguridad pública, ya que esto, eventualmente, puede traer consigo importantes riesgos políticos y sociales para el desarrollo democrático de los Estados.

NOTAS

1. Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), “Elementos básicos para una estrategia de seguridad pública”, CNSP, San Salvador, <http://www.cnsp.gob.sv/descargas/Elementos%20basicos.pdf>, septiembre de 1996.

2. Lisa Zúñiga, “Defensa y seguridad. ¿Militares o policías?”, Programa Seguridad y Ciudadanía, Serie Documentos Electrónicos N° 3, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Chile, junio de 2007, p. 1.

3. Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), “Elementos básicos para una estrategia de seguridad pública”, cit.

4. Lisa Zúñiga, ob. cit., p. 3.

5. Destacado del autor.

6. Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), “Elementos básicos para una política criminal integral”, CNSP, San Salvador, 2006.

7. Departamento de Estado, Estados Unidos de Norteamérica, “El Secretario de Justicia de los Estados Unidos Alberto R. Gonzales anuncia iniciativas conjuntas nuevas de combate a pandillas transnacionales con El Salvador”, comunicado de prensa, http://www.usdoj.gov/opa/pr/2007/February/07_ag_071_spanish.htm, 5 de febrero de 2007.

COMENTARIOS: Guatemala, El Salvador, República Dominicana

GUILLERMO PACHECO GAITÁN

Un primer eje transmitido por los autores es transversal: un cambio de enfoque de la doctrina de seguridad nacional bajo el esquema de la Guerra Fría donde lo militar abarcaba lo policial. Conceptualmente diferenciaba muy débilmente la seguridad pública de la defensa nacional y era un concepto estado-céntrico donde privilegiaban las amenazas provenientes de una perspectiva totalmente militar.

Este cambio de concepto ocasionó un concepto ampliado de la agenda. En términos legales para los países analizados, se empieza por el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centro América y la Declaración para la Seguridad de la Américas.

Esta ampliación de la agenda pasó a considerar una serie de amenazas que no tienen relación (o la tienen indirectamente) con lo militar, tales como desastres naturales, pandemias, etc. Además, considera a otras agendas como los problemas del desarrollo, que producen efectos en la agenda de seguridad y que a su vez tienden a dotar de matices de seguridad las preocupaciones populares, así como otros desafíos.

Se entiende como “amenazas irregulares” a aquellas que provienen de actores no estatales o de estados en situación no normal, que igualmente se aplica para referirse al empleo de estrategias y tácticas no convencionales.

Igualmente se refieren a que las amenazas irregulares pueden coincidir con algunas de las nuevas amenazas, pero no con todas, ya que presupone a actores estatales o no estatales que expresen una voluntad humana. Por ello las nuevas amenazas que consideran las fuerzas de la naturaleza no entran en esta categoría.

Resulta interesante observar estas consideraciones a partir de la afirmación de Gabriel Aguilera, respecto a que en América Latina el concepto de amenazas irregulares suele referirse a la discusión más amplia de las nuevas amenazas. Sobre esta base las definiciones de amenazas

irregulares en Centro América y República Dominicana se parecieron muchísimo en las exposiciones: narcotráfico y derivados, crimen organizado, maras o pandillas, seguridad fronteriza y terrorismo, por mencionar las más importantes.

El enfrentamiento de las amenazas irregulares ha ocasionado el uso de las fuerzas armadas para el apoyo directo de las fuerzas policiales en los tres países analizados en este panel. Con mayor proyección y participación resulta lo analizado por Lilian Bobea, por la acción que las Fuerzas Armadas han tomado en la lucha contra el narcotráfico en la República Dominicana. En el caso de Guatemala, la infiltración de la Policía Nacional Civil por el crimen organizado ha obligado a la utilización del Ejército para apoyar a las fuerzas de seguridad pública, con el necesario incremento de efectivos para satisfacer la demanda en su nueva misión. En el caso salvadoreño, Bonilla ratificó que para el Gobierno, la seguridad pública es tarea de las fuerzas policiales, aunque el apoyo de la Fuerza Armada se da en limitados casos, porque esto se contrapone a los principios democráticos y pone en entredicho la capacidad gubernamental cuyo énfasis es el fortalecimiento institucional policial.

Una diferencia que se evidenció en las presentaciones fue que para República Dominicana, el peso del pasado respecto al uso de las fuerzas armadas para situaciones de seguridad interna o pública no tiene lastre como en Guatemala y El Salvador, donde las fuerzas armadas fueron parte de la vida política y de la lucha anti-subversiva en diversas ocasiones en el pasado reciente de ambos países. Esta experiencia determina el rechazo de algunos grupos en estos dos países a la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, aunque en momentos es la misma población quien lo reclama por estar los índices de violencia desbordados, sin que los cuerpos policiales puedan enfrentarlos. Los índices de violencia han determinado que, para la mayor parte de la población de los tres países contrastados, no importa quién esté combatiendo el crimen, sino los resultados que estos esfuerzos arrojen, o sea, que los habitantes puedan vivir tranquilos.

Una característica que no debe pasar desapercibida es que en estos tres países los analistas perciben los índices de militarización como preocupantes, aunque esta apreciación contrasta con el clamor popular. Además, si hacemos una comparación del estado actual de la conducción civil de la defensa, curiosamente en los tres ésta aún pasa a estar en manos de

militares. En el caso de Guatemala, por un mandato constitucional la clase política no quiere abrir el tema a discusión por los momentos políticos, aún cuando un cambio en el mismo queda restringido a un corto plazo. En El Salvador, no hay ninguna ley que impida que la defensa sea conducida políticamente, pero la clase política ha preferido seguir en la línea militar. En República Dominicana, al igual que El Salvador, no existe impedimento para el control civil de las fuerzas armadas, aunque los tiempos parecieran desiguales, porque los compromisos de clase política en este último país están más lejanos de promover cambios, ni siquiera en la línea de cambiar el nombre a la Secretaría de Estado para las Fuerzas Armadas por una específica en el tema de defensa.

Esta conducción militar de la defensa, unida a los índices de desbordamiento de la violencia sobre las fuerzas públicas de seguridad y la confianza y credibilidad hacia las fuerzas armadas, han determinado que en los tres países la reforma de las fuerzas armadas esté vinculada a su participación contra las amenazas irregulares, aún cuando no sean éstas de carácter militar. El hecho que la población perciba como menos corruptible a las fuerzas armadas las dota de mayor confianza para enfrentar las amenazas públicas más angustiantes.

ENCARANDO AL JANO BIFRONTE: ¿REFORMA O MILITARIZACIÓN POLICIAL?

LILIAN BOBEA

bobea.veeser@comcast.net / bobea_1@hotmail.com

1. LOS MILITARES EN LA SEGURIDAD PÚBLICA: EL CASO DE REPÚBLICA DOMINICANA

Para aplacar la delincuencia lo que el gobierno tiene que hacer es tirar los guardias a la calle porque los tígueres [delincuentes] saben que los militares no juegan, les huyen como el diablo a la cruz.

—Grupo Focal Barrio Guachupita

Los policías andan de la mano con los delincuentes, lo que hay que hacer es rotarlos o sacarlos a todos y meter a los guardias.

—Grupo Focal Barrio Capotillo

Del sustrato de las presunciones citadas en los epígrafes, recogidas en varios de los más de 25 grupos focales que he conducido durante los últimos dos años en los barrios más empobrecidos de Santo Domingo, se derivan dos implicaciones. En primer lugar, la ciudadanía entiende que el empleo de los militares en el control del orden público representa la respuesta maximalista (y con no poca frecuencia, letal) a la cual los gobiernos accederían para enfrentar situaciones críticas de seguridad, dándose por sentada la supuesta legitimidad de una conferida licencia para matar. En segundo lugar, es evidente la percepción más o menos arraigada en el imaginario popular de que los militares constituyen un recurso menos corruptible y más eficiente que las instituciones policiales para encarar la desbordante criminalidad y la creciente violencia.

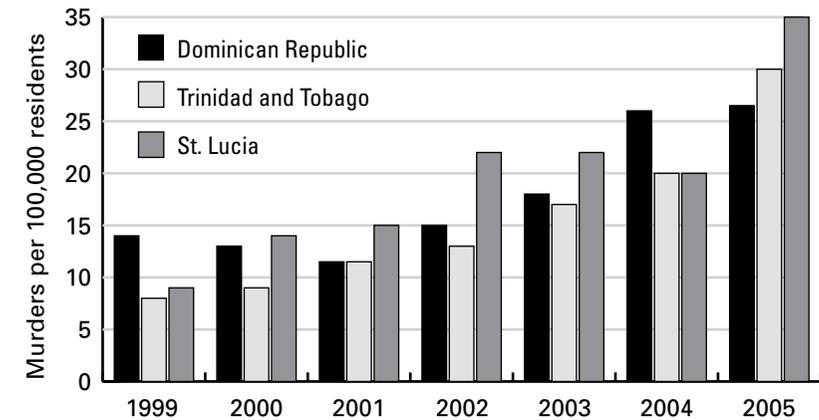
Estas premisas no sólo han probado ser equívocas y refutables en diferentes escenarios latinoamericanos y caribeños; también conllevan, como queda discursivamente de manifiesto, serias implicaciones para la gobernabilidad democrática en países que, como República Dominicana, atraviesan una zigzagueante transición post-autoritaria, una institucionalización precaria y una modernización asimétrica.

Mi argumento aquí es que el involucramiento formal o informal de los militares en la seguridad pública ha sido funcional a la competitiva supervivencia de las elites políticas y burocráticas, y su recurrencia ha sido esencialmente justificada incluso por sectores de la sociedad civil desde la perspectiva institucional, obliterando las consecuencias negativas de este patrón en la cultura política institucional y societal.

A mi juicio, el uso de militares en funciones policiales ha sido contraproducente por varias razones: a) penaliza al sector más vulnerable de la población, de por sí expuesto a procesos de limpieza social y abuso de la fuerza; b) socava las iniciativas desplegadas de reforma del sistema de seguridad interno, especialmente en lo concerniente a la reforma policial y judicial en el ámbito de la seguridad pública; c) en términos generales, coloca la acción de las fuerzas de seguridad fuera del control de los ciudadanos; d) más relevante aún, el involucramiento del actor militar como presunta solución al problema de la inseguridad ciudadana banaliza y simplifica una realidad que es más compleja que lo que la fórmula “control de la delincuencia” supone. En otras palabras, esencializa las intrincadas interacciones entre actores violentos, civiles y burocráticos como catalizadores de la inseguridad y pone el énfasis esencialmente en el componente represivo y coercitivo que es inherente al dominio de las fuerzas militares. Como veremos más adelante, por la propia experiencia recogida a través de mis investigaciones realizadas en las zonas urbanas de República Dominicana, la intensidad y la magnitud de la violencia y la criminalidad se expanden o contraen en función de la incorporación de una diversidad de agentes y agencias que intervienen en una multiplicidad de formas, niveles y ámbitos, incluido el estatal.

La extensión y la complejización de la criminalidad y la violencia han sido fenómenos recurrentes a lo largo de la última década en República Dominicana. Como lo indican las estadísticas elaboradas por la Policía Nacional y la Procuraduría General, el país pasó de registrar una tasa de muertes violentas de 13,9 por cada 100.000 habitantes en el año 2000 a

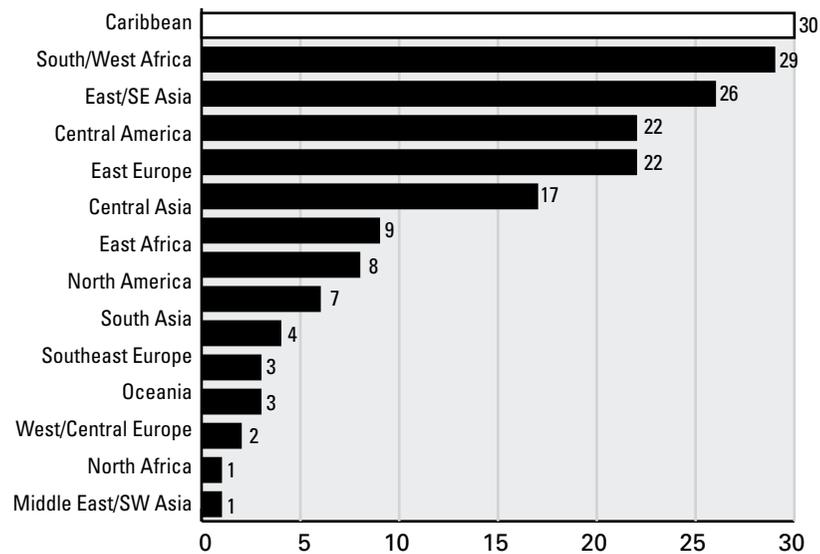
Gráfico 1. Tasas de homicidio en países Seleccionados del Caribe, 1999-2005



Fuente: Crime Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean. United Nations and World Bank. March 2007

una de 26,7 muertes por cada 100,000 habitantes en 2005.¹ Los factores causales directos de este incremento se asocian al microtráfico de drogas (especialmente en las zonas urbanas), a la posibilidad de acceder a armas de fuego, a la violencia intrafamiliar y a la confrontación entre grupos delincuenciales y pandillas juveniles. Esta tendencia se vio agravada por el recurrente patrón de respuesta violenta y abuso de la fuerza generado por los aparatos de control.

El repunte de la violencia y la criminalidad no es un fenómeno exclusivo de República Dominicana. Desarrollos similares se observan a lo largo de la región del Caribe, que en menos de una década pasó de registrar las tasas más bajas de homicidios de América Latina a sufrir las más altas (30 homicidios por cada 100.000 habitantes).² Las tasas de violencia doméstica y asalto también son más elevadas en el Caribe que en cualquier otra región, a pesar del subregistro de datos y de la carencia de información sistemática sobre victimización.³ De acuerdo con la encuestas Demos del año 2004 y LAPOP de 2006, la cantidad de ciudadanos dominicanos que dijeron sentirse inseguros en sus hogares o fuera de ellos aumentó de 42% en 1994 a 79% para el año 2006. De manera similar

Gráfico 2. Tasas de homicidio por región

Fuente: Crime Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean. United Nations and World Bank. March 2007

aumentó el número de personas que declararon haber sido víctimas de acciones delincuenciales: de un 9% en el año 2004 a 16% en 2006.⁴ Este aumento fue indiscriminado para todos los estratos sociales y para todas las regiones del país.

Lo más relevante para el caso que nos ocupa, sin embargo, es el hecho de que 43% de los victimizados en 2004 y 56% en 2006 no reportaron el hecho perpetrado contra ellos a ninguna instancia policial o judicial, lo que indica un alto nivel de desconfianza en la capacidad o integridad de estas instituciones en el enfrentamiento de la delincuencia. Para la misma encuesta LAPOP, 70% opinó que la Policía estaba vinculada a la delincuencia mientras que sólo 30% consideró que cumplía con su función de protección.

En República Dominicana, como en muchos de los países de la región, esta realidad tuvo un doble efecto: por un lado, desencadenó un ímpetu en pro de las reformas policiales y de los sistemas de justicia; por otro lado, reactivó el papel de los militares en el control del orden público.

Respecto a lo primero, dada su relevancia política, resulta cada vez más evidente que la función policial constituye un elemento esencial al Estado moderno. Por lo tanto, es de suponer que quien controla y operacionaliza eficientemente el aparato policial y el régimen de seguridad interna (entendiéndose por éste las leyes, las instituciones y los mecanismos por los cuales el Estado ejerce la coerción dentro de sus fronteras), sea que se trate de elites partidarias, burocracias civiles y militares o actores ilícitos, podrá contar con retribuciones de legitimidad y poder para gobernar en su favor. En países como República Dominicana éste es un fenómeno relativamente novedoso, constatable en las encuestas de opinión política, donde la inclinación por uno u otro candidato aparece en parte condicionada por los temores y las expectativas ciudadanas respecto a la seguridad pública y el mantenimiento del orden.

En respuesta a esta tendencia, el presidente Leonel Fernández puso en ejecución en el año 2005 la estrategia política de seguridad pública conocida como Plan de Seguridad Democrática (PSD), cuyo objetivo primordial consiste en restablecer la articulación Estado-sociedad a través del abastecimiento de bienes sociales relacionados con la seguridad ciudadana. Los objetivos institucionales fundamentales se enfocan en la reforma policial, judicial y carcelaria, adoptando para el caso de la primera una nueva estructura institucional orientada a garantizar la operabilidad de las funciones policiales a través de seis áreas: a) Preventiva, b) Académica, c) Investigación Criminal, d) Asuntos Internos, e) Inteligencia y f) Administrativa.⁵

Conceptualmente, esta estrategia nacional de seguridad ciudadana pretende apuntalar la desmilitarización de las fuerzas de control del orden público y contrarrestar la autonomía policial, estableciendo:

- a) la primacía de la Secretaría de Interior y Policía como órgano planificador y rector de la política de seguridad ciudadana y de sus aparatos operacionales;
- b) la conformación de una doctrina policial diferenciada de la doctrina militar;
- c) el cambio de la visión estadocéntrica de la seguridad, en favor de garantizar la seguridad y los derechos ciudadanos;

- d) una mayor racionalidad administrativa, fortaleciendo el vínculo entre la Policía Nacional y la Procuraduría General;
- e) la descentralización del mando y el fomento de la Policía de proximidad, creando las Direcciones Regionales;
- f) la horizontalidad de la planificación y la evaluación, con la creación del Consejo Superior Policial;
- g) la eliminación del sistema de justicia policial, que otorgaba a los miembros de la institución prerrogativas especiales que tendían a fomentar la impunidad en detrimento de las garantías constitucionales a los ciudadanos.⁶

La implementación de esta nueva estrategia no tiene precedentes en la historia dominicana. A dos años de ejecución, se registran logros visibles y también resultados mixtos. La tasa de muertes violentas por cada 100.000 habitantes se redujo de 26,7 a 17 en el primer año del PSD. La conducción de la política pública de seguridad fue asumida por primera vez en la historia dominicana por una instancia civil, la Secretaría de Interior y Policía, responsable también de promover la consecuente coordinación interinstitucional, hasta ese momento inexistente. Por otra parte, pese a su incontestada validez, el programa ha tenido que enfrentar serios desafíos en el ámbito político, en la esfera legal y en términos funcionales. Su arranque complementó una importante iniciativa desplegada en el ámbito judicial con la reforma del Código Procesal Penal, por medio de la cual básicamente se cambió el sistema inquisitorio vigente hasta entonces por uno acusatorio. Las presiones políticas y sociales contra una iniciativa considerada por algunos como excesivamente garantista se enfocaron en el eslabón más débil de la cadena: la inexistente Policía Judicial y la incapacidad de sus organismos de recolectar pruebas. Algunos sectores de la vida pública se desgarraron las vestiduras por la supuesta condescendencia del sistema hacia la delincuencia, y esto reintrodujo en el debate las reiteradas justificaciones en favor de las políticas de mano dura y los infaustos ajusticiamientos extrajudiciales. Estas tensiones han probado ser una prueba de fuego, especialmente en el cambio de prácticas y culturas institucionales aberrantes y abusivas.

Como se dijo más arriba, la otra consecuencia de la expansión de la criminalidad y la violencia en el país fue que generó un tipo de respuesta que, por sus efectos, bien podría describirse como el rostro bifrontal de la figura mitológica de Jano. La reforma institucional propulsó la vuelta de los militares al escenario público, o hizo su presencia aún más relevante, en no pocos casos formalizando la militarización de la función policial.⁷

A la luz de lo dicho, habría que dimensionar el involucramiento recurrente de las Fuerzas Armadas dominicanas bajo el mandato de constituirse en garantes de la seguridad ciudadana en términos de sus repercusiones en el esquema democrático dominicano y a partir de la triangularidad cívico-militar-policial, visualizando al sector militar en una doble perspectiva: como sujetos institucionales y como actores políticos.

Respecto a lo primero, como sucediera con la mayoría de los ejércitos caribeños configurados como fuerzas constabularias, el Ejército dominicano asumió conceptual y pragmáticamente desde el momento de su constitución el objetivo de garantizar la integridad territorial en respuesta a los temores por parte de las elites políticas y gobernantes de eventuales fraccionamientos provenientes de las luchas intestinas. Más tarde se conformó como fuerza de choque y contrainsurgencia frente a los movimientos sociales, las huelgas y los grupos de oposición que, se asumía, atentaban contra el Estado. Todo ello enfatizó desde muy temprano su rol como mecanismo de control interno de la nación.

De esta suerte, al amparo del Artículo 93 de la Constitución, que estatuye la prerrogativa militar en el mantenimiento del orden público, y con el propósito explícito de “*augmentar las capacidades y la legitimidad de la Fuerza Pública Nacional*”,⁸ las autoridades castrenses de República Dominicana han conceptualizado doctrinariamente la acción conjunta militar-policial para la estabilización y prevención de la seguridad ciudadana en los siguientes términos:

*Se procura el desarrollo de acciones sincronizadas con la Policía Nacional y otras agencias gubernamentales y no gubernamentales, llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas a través del Comando Conjunto conformado para tales fines, las Regiones Militares, las Sub-Regiones Militares y las Fuerzas de Tareas Conjuntas compuestas por el Ejército Nacional, la Marina de Guerra, la Fuerza Aérea Dominicana y la Policía Nacional, para prevenir, disuadir, perseguir y neutralizar el crimen y la violencia social en todo el territorio nacional.*⁹

Pese al enunciado de que las fuerzas operativas asignadas a la misión de prevenir el delito ejercerán *“la capacidad del uso de la fuerza en una forma no amenazadora o violatoria de los derechos humanos (...) aplicando la coacción bajo los preceptos establecidos por el Código Procesal Penal”*, el desarrollo y despliegue de las denominadas Operaciones Militares No Bélicas (OMNB) ha sido puesto en marcha sin que existan aún las capacidades y los mecanismos adecuados de monitoreo interinstitucional y contrapeso civil ampliado para evaluar su desempeño e impactos. Es necesario poner en claro cómo se articularán esas instancias estatales en este escenario, así como también definir protocolos concertados, siendo este aspecto uno de los más difíciles de concretar en la estrategia preventiva del PSD, que es por antonomasia el acercamiento más integral a la cuestión de la seguridad ciudadana. El marco de referencia para el uso de la fuerza y en lo relativo a las “reglas de enfrentamiento”, como aparece descrito en los principios operacionales, siguen siendo las operaciones militares bélicas. De hecho, como se detalla en el caso de la función ejercida en el control del orden público,

[c]omo un primer rol, constituirá la fuerza de disuasión y seguridad de la patrulla (policial), por lo que protegerá la actuación que lleve a cabo el miembro de la PN en principio, aunque deberá estar preparado para actuar en funciones policiales si el caso lo requiere, asegurando el perímetro de actuación, observando y evaluando los perfiles sospechosos de las personas que interactúen en los lugares donde se encuentren en servicio, asistiendo al funcionario policial en las conducencias y registros de personas, cosas y lugares, manteniéndose en alerta permanente y con el debido porte militar, debiendo al conversar con personas de clase civil, portar su arma.

Un aspecto de entrada problemático tiene que ver con lo que, para los fines propuestos, se entiende por orden público, el cual alude a un concepto no debatido y menos aún consensuado, por demás abstracto¹⁰ y contrapuesto a la noción de seguridad ciudadana asumida por el PSD.¹¹ Asimismo, pese a la reiterada admisión de que las Fuerzas Armadas operarían bajo la coordinación de la Policía y la Secretaría de Interior, en la práctica, como lo indica su propia reglamentación, *“durante el desarrollo de dichas operaciones, las Fuerzas Armadas permanecen bajo la cadena de mando militar”*.¹² También se requiere incorporar en el sistema de seguridad los

canales vinculantes entre la Secretaría de Interior y las Fuerzas Armadas, dado que históricamente la relación de carácter más bien vertical ha sido establecida entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, característica que de hecho ha dificultado, o incluso cooptado, la necesaria subordinación del aparato policial a la Secretaría de Interior. Igual sucede con el Ministerio Público, con el cual no existe prácticamente vinculación institucional o para los fines de lugar, mecanismos de comunicación o coordinación temporal.

Esta revisión doctrinaria por parte de los cuerpos castrenses incorpora otros campos de acción para las OMNB, entre ellos: a) garantizar la seguridad de la infraestructura gubernamental; b) la conservación del medio ambiente; c) la asistencia en desastres naturales; d) la responsabilidad en operaciones antidrogas; e) el otorgamiento de ayuda humanitaria; f) el involucramiento en acciones cívicas; g) la participación en operaciones de paz y h) el involucramiento en la lucha contra el terrorismo¹³. Estas áreas inicialmente concebidas como contingentes van pasando a formar parte estructural de las nuevas misiones militares.

2. LAS FUERZAS DEL ESTADO BAJO UN ESTADO DE FUERZA

La percepción errática de que los militares constituyen una opción en la prevención del delito y en el enfrentamiento de la criminalidad y la violencia nos lleva al punto de analizar su perfil y su trayectoria como actores políticos, de cara a la constitución del Estado y a la transición democrática dominicana. Desde la fundación de la república, procesos de inestabilidad política, dictaduras y caudillismos acompañaron los intentos de modernización sin democracia bajo un formato neopatrimonialista.¹⁴ El desencuentro entre modernización, democracia y gobernabilidad desde los años de la conformación del Estado dominicano es descrito por Jonathan Hartlyn en estos términos:

*La falta de democracia en la República Dominicana (...) es más la consecuencia de un prolongado, violento y frecuentemente no exitoso esfuerzo de consolidar una soberanía formal, construir un estado viable, lograr una integración nacional e imponer una autoridad central entre sus habitantes”*¹⁵

Estos desarrollos también marcaron la evolución de las Fuerzas Armadas y determinaron su presencia en la vida política y social dominicana, en primer lugar, a partir de los procesos internos de alternancia autoritaria que tuvieron lugar hasta mediados de los 60, hacia la lenta consolidación democrática, desde finales de los años 70 hasta el presente. En segundo lugar, a partir de los cambios y factores externos, cuya proyección hacia el interior se asumió como un asunto de seguridad: especialmente, el influjo de la Revolución Cubana en los movimientos nacionales de oposición política que contrapuntaron las preocupaciones e intervenciones de Estados Unidos en la región; la siempre presente “cuestión haitiana”, vista como un desafío a la seguridad nacional, y más recientemente, el creciente reto de las amenazas transnacionales. A su vez, estas amenazas percibidas definieron las funciones militares de contrainsurgencia urbana, de control fronterizo y de fuerzas contranarcóticas.

De esta suerte, los procesos de reconfiguración militar han sido empujados más por momentos de rupturas políticas y crisis sociales que por imperativos institucionales, lo cual es corroborado por la prolongada ausencia de una explícita política de defensa, la inexistencia de una burocracia civil dentro de la institución y la aletargada actualización de la doctrina militar. Al respecto, como lo destacara el ex Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas Almirante Sigfrido A. Pared Pérez, “[c]onformar nuestra doctrina es algo que está pendiente en la agenda de reforma y modernización de las Fuerzas Armadas”.¹⁶

Pese a esos escollos, los finales de los 90 inyectaron un ímpetu en favor de las reformas al sector, en gran medida por la necesidad de las fuerzas de seguridad dominicanas de articularse con sus homólogos internacionales y lograr así por primera vez insertarse internacionalmente. No caben dudas de que la adecuación aludida ha facilitado el ingreso en un escenario de defensa frente a las consideradas amenazas no convencionales: las Fuerzas Armadas han pasado a constituirse en un eje clave en la no siempre bien definida estrategia regional contra la criminalidad organizada, y con ello, en el plano doméstico, en el combate al narcotráfico.

Reconociendo los considerables avances producidos en el ámbito castrense, en el marco de la democracia dominicana, es imposible obliterar sin embargo el gran vacío que representa la ausencia de una política explícita y consensuada de defensa y seguridad que se exprese en su doc-

trina correspondiente y que, a su vez, esté respaldada por una ley consensuada de seguridad y defensa.

Recientemente, en el marco de un debate nacional sobre la reforma constitucional, se ha abordado la cuestión de este vacío y la necesidad de acometerlo. Un paso importante en esta dirección ha sido la reciente disposición de la Presidencia de la República al emitir el decreto 189-07, que establece la Directiva de Seguridad y Defensa, con el fin de “[g]arantizar la defensa y la seguridad de los ciudadanos de la República Dominicana y promover la paz, la seguridad y la estabilidad internacional”.¹⁷ En su Artículo 3 establece los parámetros para el desarrollo de la política de seguridad y defensa del país, sobre la base de

[la] aprobación de una Ley de Seguridad y Defensa Nacional. Esta ley redefinirá las misiones y objetivos de las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad pública, así como la inclusión de nuevas figuras como el Consejero de Seguridad Nacional. Asimismo establecerá las bases para la movilización nacional y delimitará las zonas de seguridad dentro de nuestro territorio que son fundamentales para la preservación de la integridad territorial, destacando el carácter preventivo de nuestra doctrina.

Sin embargo, cabe destacar para los fines del tema que nos ocupa la necesaria elasticidad que debe reinar en la capacidad de los diversos agentes públicos de coordinar respuestas ante los desafíos, manteniendo la requerida división de tareas entre los ámbitos del orden público y de la seguridad nacional.

Ser consecuente con este principio posibilita además el proceso transformador de los restantes agentes interactuantes en el ámbito de la seguridad. Como ejemplo, vale citar las más recientes reformas que se han producido en el sector policial y judicial.

3. LA DESMILITARIZACIÓN DE LA VIDA POLÍTICA SIN REPLIEGUE MILITAR

En el escenario nacional, el agotamiento del modelo neopatrimonialista autoritario que por décadas impuso una concepción de orden y estabilidad nacional a través del recurso militar y policial fue sucedido por el

tránsito hacia la democratización y modernización del Estado dominicano. Esto reposicionó a las fuerzas de seguridad, que ya encaraban por un lado un vacío de funcionalidad (militar) e inhabilidad operacional (policial) de cara a nuevos fenómenos distintos de la insurgencia política y de los movimientos populares que solían enfrentar en el pasado. El progresivo deterioro de las condiciones sociales de amplios sectores poblacionales y el auge de la criminalidad y la violencia, especialmente en las zonas urbanas del país, sobrepasaron tanto a los gobiernos como a unas fuerzas policiales con serias limitaciones para manejarse en los nuevos escenarios. Lejos de accionar cambios radicales en el sistema de seguridad interna, las elites políticas y gubernamentales han sido recurrentes en el uso del recurso militar, involucrándolo en actividades de patrullaje, desarticulación de redes y puntos de microtráfico urbano y en acciones de desarme de la población, lo que deja entrever en buena medida las deficiencias y dificultades de los gobiernos para garantizar la gobernabilidad.

Así, los militares nunca han dejado de ser una presencia activa en la vida pública. En diferentes administraciones han desempeñado con poca frecuencia funciones administrativas en las instituciones del Estado: controlaron los aeropuertos y puertos nacionales, comandaron acciones de desalojo de tierras y de patrullaje interno, especialmente en áreas donde las restantes instancias estatales tenían poca incidencia, etc. De esta suerte, galvanizaron una presencia que permeó la vida pública del país, lo cual también abrió un espacio para que algunos oficiales se enriquecieran en forma ilícita. Sucesivas elites políticas y gobernantes dieron continuidad a componentes de ese patrón, utilizando la infraestructura castrense para elevar su perfil sociopolítico, a través de campañas de vacunación, mejoramiento ambiental y actividades deportivas en las zonas urbanas marginadas. En momentos de conflictos con sectores sociales sindicalizados, algunos gobernantes incluso echaron mano al recurso militar para sustituir a médicos y maestros en huelga.

El desempeño de estas funciones pocas veces ha sido sujeto a cuestionamiento ya sea por parte de actores estatales (Congreso) o políticos (partidos), y menos aún por los propios militares a quienes la Carta Magna les otorga funciones de garantes de la soberanía y el orden público, atribuciones que ejercen especialmente cuando las capacidades policiales son superadas por la magnitud de los eventos.¹⁸

Por lo tanto, es bajo la responsabilidad del Ejército que se ejerce el control fronterizo terrestre y marítimo, así como la supervisión del espacio aéreo, especialmente en lo atinente al combate al narcotráfico en el territorio dominicano.

De esta suerte, las Fuerzas Armadas no han cesado de ejercer funciones no militares y tareas no cubiertas por las agencias responsables del Estado, y en esa misma medida, continúan posibilitando por la vía de la lealtad al liderazgo en el poder la legitimidad e integridad de los gobiernos.

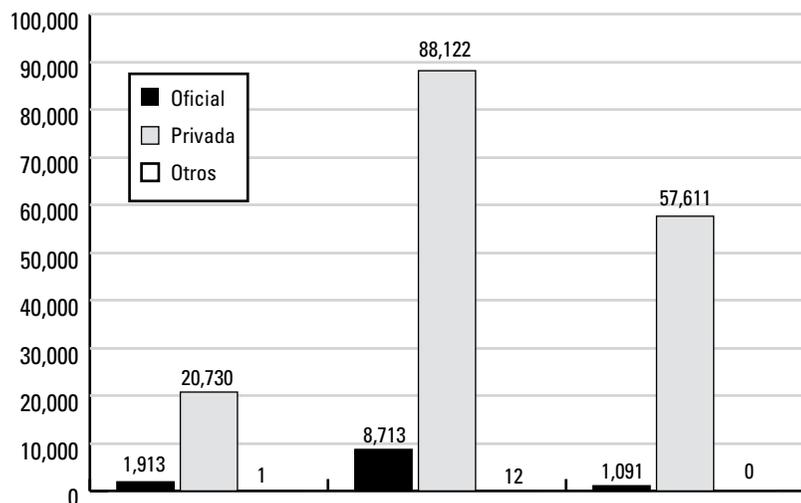
Este patrón, sin embargo, no está exento de costos. El contraefecto más relevante es la obstaculización de su propia institucionalización y profesionalización, un proceso iniciado desde 1996 y que ha ido dando sus frutos visibles en el mejoramiento de las relaciones cívico-militares, hasta entonces muy problemáticas, así como en la iniciativa de transparencia manifiesta en la elaboración de un *Libro Blanco de la Defensa Nacional* y, más importante aún, en el lanzamiento por parte de la dirección política de la nación de la referida Directiva Nacional de Defensa, que coadyuvará sin lugar a dudas a la tan esperada formulación de una política nacional de defensa, así como a la actualización y nacionalización de su respectiva doctrina.

En función de lo abordado aquí, resulta claro que la experiencia dominicana aporta material de reflexión sobre el efecto contraproducente de la participación de los militares en la seguridad interna. Para ilustrar esta afirmación, voy a referirme brevemente a tres escenarios de intervención: a) el control del microtráfico ilegal de drogas en las zonas urbanas; b) el desarme de la población y c) el patrullaje mixto.

- a) Control del microtráfico ilegal de drogas en las zonas urbanas: la política antidroga del país es responsabilidad del Consejo Nacional de Drogas, cuyo brazo operativo es la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD), un organismo conformado mayormente por personal militar, encargado de interceptar la venta callejera de estupefacientes que se realiza en multiplicidad de puntos de las áreas urbanas del país. En este campo la Policía Nacional no tiene ninguna jurisdicción, sea en términos preventivos o de enfrentamiento. Esto ha planteado un desafío a la estrategia anticrimen del PSD dado que, con el auge del microtráfico de droga en años recientes y la

proliferación de los puntos de venta, el impedimento impuesto a la Policía para intervenir y contrarrestar la presencia de redes de narcotraficantes en sus áreas de patrullaje ha tenido efectos colaterales no previstos: por un lado, no contribuye a mejorar la ya deteriorada imagen de la Policía frente a los residentes, quienes perciben una alta tolerancia de las autoridades respecto a las acciones ilícitas que ocurren en su ámbito operativo. En segundo lugar, facilita el despliegue de dinámicas perversas en las cuales agentes corruptos se autoperciben como actores externos al problema pero con poder e influencia suficientes para propiciar actividades ilegales. En este aspecto, la cuestión de la corrupción ha sido el principal argumento en favor de la promoción de militares en la lucha antidroga en detrimento de la función policial. Esto así, pese a las reiteradas purgas dentro de las filas castrenses por las mismas razones. En la última década, algunos militares han protagonizado varios de los más sonados casos de corrupción en el país; algunos de ellos han sido incluso

Gráfico 3. Cantidad de licencias otorgadas de septiembre del 2003 a junio del 2005 según el destinatario



Fuente: Secretaría de Estado de Interior y Policía (SEIP) <http://www.seip.gov.do/>

Cuadro 1. Homicidios en el ámbito nacional según el tipo de armas, julio de 2007

CIRCUNSTANCIA	CANTIDAD
Armas de fuego	108
Armas Blancas	43
Otras	24
TOTAL	175

Fuente: Procuraduría General de la República, julio de 2007.

sujetos de extradición hacia Estados Unidos.¹⁹ De modo similar, en los últimos dos años la dirección de la DNCD ha dado de baja a varios centenares de militares involucrados en negocios ilícitos y en la protección de narcotraficantes, lo que a su vez demuestra el interés gubernamental en enfrentar este flagelo.

b) Desarme de la población: otra área de traslape de funciones tiene que ver con la política de desarme de la población, implementada de forma inconsistente desde hace varios años. Desplegadas bajo la modalidad de “operativos especiales” como el denominado “Operativo Centella”, estas medidas han dado por efecto la inhibición de cualquier otra iniciativa integral que trascendiera salidas reactivas y coercitivas. Ciertamente, la tenencia de armas por parte de la población constituye un factor que promueve la violencia intracomunitaria e intrafamiliar y exacerba la delincuencia al proporcionar, en la mayoría de los casos de manera ilegal, recursos para ejercer la violencia criminal. Para el año 2003 existían unas 260.000 armas autorizadas en el ámbito nacional. Ese año se otorgaron 20,730 licencias privadas, cifra que ascendió el siguiente año a un total de 88,122. El porte de armas en el país ha escalado en los años subsiguientes, más que duplicándose en un período de dos años. Estadísticas oficiales indican que 93,4% de las autorizaciones son para uso privado. Se estima que la cantidad de armas ilegales duplica la de armas en posesión legal. Estas armas son responsables

por el 61% de los homicidios en un solo mes.²⁰ La Secretaría de Interior y Policía ha desplegado un encomiable esfuerzo por revertir esta tendencia. Si bien es la instancia gubernamental responsable de otorgar las licencias para el porte y la tenencia de armas de fuego, su ámbito de acción compite con el de las Fuerzas Armadas, que ejercen también un control administrativo en esta área, pese al hecho contradictorio de que una buena parte de las armerías existentes en el país, al igual que muchas de las compañías de vigilancia privada, son propiedad de oficiales militares retirados y activos o son administradas por éstos.

- c) Patrullaje mixto: por último, reconociendo que el patrullaje conjunto fue una decisión temporal asumida por las autoridades en un momento de auge de la criminalidad y ante la necesidad de implementar medidas urgentes para contrarrestarla—especialmente para lograr establecer un horario de cierre para los negocios de expendio nocturno de alcohol—, la introducción no prevista del elemento militar en el marco de la nueva estrategia de seguridad ciudadana tendría a la larga el efecto no deseado de producir en la Policía de patrullaje un resultado similar al del monitoreo de los puntos de droga. La competencia de jurisdicciones, aunada a dos estilos diferentes de intervención, constituye un desafío a los objetivos de establecer una doctrina y una disciplina policial y un nexo de colaboración Policía-ciudadanos.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo, suscribimos la interrogante planteada por varios autores: ¿en qué medida las transiciones democráticas garantizan a su vez la democratización de sus fuerzas de seguridad?²¹ En el caso dominicano, hay además que tomar en consideración la perdurabilidad de vestigios de prácticas y modos de ejercicio del poder de tipo verticalista y centralizador, propios de la cultura política vernácula, que a la larga han proporcionado una estructura de oportunidades para que las Fuerzas Armadas operen en el ámbito de la seguridad interna. En su favor, cabe argüir que, así como la tarea de garantizar la seguridad ciudadana ha

devenido cada vez más compleja, la democracia dominicana también ha tenido que transitar un largo trecho hasta llegar al momento en que se encuentra actualmente: al inicio apenas de un complejo y zigzagueante proceso de reforma policial y judicial que resulte creíble a la ciudadanía y factible de realizar por sus gobiernos. Sin embargo, múltiples obstáculos desafían esta iniciativa: por sólo mencionar uno, sectores importantes de la ciudadanía aprueban sacrificar los avances democráticos con el fin de obtener seguridad, y por la desconfianza hacia el sistema policial, judicial y penal abogan por el uso de medidas extremas y cortoplacistas.

La reforma institucional de la Policía es un proceso largo e intrincado, pero inevitable e imprescindible para la gobernabilidad democrática. Cualquier iniciativa que obstaculice o desincentive estos cambios sólo tenderá a socavar esas reformas.

Aun sin entrar en los costos sociales, un análisis de costo-beneficio comparado respecto al uso de militares como policías ayudaría a los gobiernos a determinar las consecuentes implicaciones económicas para la ciudadanía.

La racionalización de la inversión y del gasto en defensa es una medida necesaria para adecuarlos a las necesidades del país. De lo contrario, se corre el riesgo de que recursos necesarios para fortalecer los sistemas policiales y judiciales terminen siendo dispendiados en estructuras anacrónicas.

La tarea de organizar la sociedad y por ende el Estado dominicano no resiste ambigüedades, ni el populismo del miedo al que bien se refiere Paul Chevigny²² puede dar paso a la justificación de respuestas violentas. En este entrelazo, el intento de desarrollar instituciones pone a prueba los límites difusos de las democracias. Como nos lo recuerda Charles T. Call,²³ lo relevante no es tanto la factibilidad o no de las reformas en las nuevas democracias, sino más bien qué tipo de transición viabiliza procesos de desmilitarización de la seguridad interna y el control civil óptimo sobre las fuerzas y políticas de seguridad.

NOTAS

1. Fuente: <http://www.procuraduría.gov.do>. Sin embargo, la tendencia se revirtió en los años subsiguientes, como se detallará más adelante.

2. “Crime, Violence and Development: Trends, Cost and Policy Options in the Caribbean”, *United Nations Office On Drugs and The World Bank Joint Report* N° 37.820, Washington, marzo de 2007.
3. *Ibíd.*
4. Jana Morgan, Rosario Espinal y Mitchell A. Seligson, “Cultura política de la democracia en República Dominicana: 2006”, LAPOP/Vanderbilt University/ USAID, diciembre de 2006.
5. Plan de Seguridad Democrática, “Propuesta de Reestructuración de la Policía Nacional”, Secretaría de Interior y Policía, Santo Domingo, 2005.
6. *Ibíd.*
7. En las décadas de los 70 y los 80 los gobiernos utilizaron a los militares para realizar desalojos, enfrentar protestas y vigilar los procesos electorales. Más recientemente han sido utilizados en el patrullaje conjunto militar-policial. Me consta que ésta no fue una decisión tomada a la ligera o exenta de preocupaciones por parte del presidente Fernández, quien anunció de entrada el carácter momentáneo de esta medida y alertó a las instancias involucradas—sobre todo a los militares—sobre su compromiso con el respeto de los derechos humanos. Más adelante, las Fuerzas Armadas anunciaron por su propia iniciativa la incorporación de un programa complementario al PSD denominado “Ciudad Tranquila”. “Jefe Fuerzas Armadas afirma ‘Ciudad Tranquila’ no sustituye ‘Barrio Seguro’”, *Clave Digital*, <http://www.clavedigital.com>, 26 de junio de 2007.
8. Sigfrido Pared Pérez, *Seguridad, defensa e identidad nacional* (Santo Domingo: Corripio, 2006), p. 444.
9. *Ibíd.*
10. Bobea, Lilian, “Economía Política de la Inseguridad y Desafíos a las Políticas de Seguridad Ciudadana en la República Dominicana: Cero Tolerancia Bajo la Mirilla” en Lilian Bobea (ed.) *Entre el Crimen y el Castigo, Seguridad Ciudadana y Control Democrático en América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad, 2004 Pp.1775-228
11. Para una distinción de las tres modalidades, ver el preclaro artículo de A. Douglas Kincaid y Eduardo A. Gamarra, “Disorderly Democracy: Redefining Public Security in Latin America”, en Roberto Patricio Korzeniewicz y William C. Smith, *Latin America in the World-Economy. Studies in the Political Economy of the World-System* (London: Greenwood Press, 1996), pp. 211-228.
12. Sigfrido Pared Pérez, *ob. cit.* p. 466
13. Sigfrido Pared Pérez, *ob. cit.* p.455
14. Hartlyn, Jonathan *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic* (Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1998).
15. *Traducción de la autora. Ibíd.*, p. 25.
16. Sigfrido Pared Pérez, *ob. cit.*, p. 75.
17. Directiva de Seguridad y Defensa Nacional, Decreto Presidencial N° 189-07, Santo Domingo, 3 de abril de 2007.
18. La Constitución dominicana establece que “El objeto de su crea-

ción es defender la independencia e integridad de la República, mantener el orden público y sostener la Constitución y las leyes. Podrán intervenir cuando así lo solicite el Poder Ejecutivo, en programas de acción cívica y en planes destinados a promover el desarrollo social y económico del país”. Constitución Política de la República Dominicana, 1994, Título XI, Artículo 93.

19. Los más notables han sido el caso del general Pepe Goico, ex jefe de la guardia presidencial durante el gobierno de Hipólito Mejía, y el del general Quirino Ernesto Paulino Castillo, extraditado desde República Dominicana hacia Estados Unidos en febrero de 2005, por cargos de importar toneladas de cocaína hacia ese país desde el año 2003 mientras fungía como jefe de una mafia de narcotraficantes.

20. Datos de la Procuraduría General de la República, <http://www.procuraduria.gov.do>.

21. Al respecto, ver, Call, Charles, T. “War Transitions and the New Civilian Security in Latin America”, *Comparative Politics*, Vol. 35, N° 1, octubre de 2002, pp. 1-10; Zaverucha, “La Militarización de la Seguridad Pública en Brasil” *Revista Nueva Sociedad*, No.1 213, enero-febrero 2008. www.nuso.org

22. Paul Chevigny, “The Populism of Fear: Politics of Crime in the Americas”, *Punishment & Society*, Vol. 5, N° 1, enero de 2003, pp. 77-96.

23. Call, Charles T. “War Transitions and the New Civilian Security in Latin America”, *Comparative Politics*, Vol. 35, N° 1, octubre de 2002, pp. 1-10.

SEGURIDAD Y DEFENSA EN MÉXICO: PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y AMENAZAS

RAÚL BENÍTEZ MANAUT
Universidad Nacional Autónoma de México
raulmanaut@hotmail.com

1. EL PESO DEL PASADO

A diferencia de los procesos de transición en el resto de América Latina, donde acotar el poder de los militares era un factor clave en la democratización, en México las instituciones militares no jugaron un rol relevante en el cambio de régimen. El desgaste de la revolución hizo envejecer muchas estructuras estatales. Los 71 años de predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) llevaron a los militares a no cuestionar la posibilidad de cambio de partido en el gobierno en la década de los años 90. El pasado jugó un rol contradictorio:

- a) un papel muy positivo derivado de la doctrina de la lealtad al Presidente. En este contexto, “lealtad” significa para los militares no ser políticamente activos ni cuestionar—de forma pública—a los líderes políticos del país. Esa lealtad se transformó en institucionalidad y ambos factores, lealtad e institucionalidad, llevaron a México a ser un país “libre de golpes de Estado”: desde 1929, no hubo ninguna amenaza seria en este sentido;
- b) lo negativo es que, como derivación de lo anterior, los militares no perciben la necesidad de cambiar o democratizar las estructuras existentes, o sea, no se percibe la necesidad de la reforma;
- c) esta percepción de que no es necesario un cambio también se da en la doctrina y la ideología. O sea, el nacionalismo sigue siendo el eje rector de la doctrina militar, y como elemento central del nacionalismo, sigue prevaleciendo la actitud anti-Estados Unidos.

Los dos últimos elementos, la percepción de que no es necesaria la reforma y la ideología anti-Estados Unidos, no se acoplan ni se adaptan a dos procesos en curso: la democratización del país y la globalización, lo que equivale a decir que hay una falta de adaptación del país a las dos variables principales del siglo XXI. Sin lugar a dudas, el peso del pasado es el factor fundamental para que en México no se construya una Secretaría de Estado unificada de Defensa, con conducción civil.

2. LO NO MILITAR EN LA POLÍTICA DE DEFENSA: LA SECURITIZACIÓN

La defensa en México está securitizada. Esto significa que las misiones internas determinan la organización y el despliegue de las Fuerzas Armadas, tanto la división en regiones y zonas militares como la concentración de efectivos por estado de la república. La securitización se focaliza en varias misiones: la guerra a las drogas, el apoyo a la seguridad pública, el combate contra el crimen organizado, las actividades de inteligencia contra grupos radicales derivados del impacto de la Guerra Fría en México, el apoyo a la población civil en casos de desastres naturales, la protección del medio ambiente, etc.

Debido a lo anterior, hay un predominio de las fuerzas del Ejército de tierra. La Fuerza Aérea está subordinada al Ejército; por su parte, la Armada desempeña también las actividades mencionadas, aunque es más profesional en cuanto a que su doctrina otorga mayor importancia a la guerra externa y la actividad militar internacional.

3. LA AUTONOMÍA MILITAR

México es uno de los países del hemisferio con mayor autonomía militar respecto del poder civil. Al igual que en Cuba, Guatemala, El Salvador y República Dominicana, los militares gozan de privilegios muy superiores a los de las autoridades civiles (principalmente salariales), y en la práctica existe muy poca supervisión civil de presupuesto, asignación de misiones, despliegue operativo, ascensos, etc. Del mismo modo, la sociedad civil tiene muy poca incidencia en la formulación de *las políticas*

de defensa. No hay una doctrina de defensa unificada. El Presidente, por falta de voluntad política y como herencia del viejo régimen, no participa activamente de su formulación (sólo aprueba lo que los ministros militares le formulan); no delibera ni analiza los expedientes de los militares para otorgar ascensos (sólo aprueba lo que sus ministros militares le plantean); no tiene un equipo de asesores o una oficina especializada en asuntos militares en la Presidencia; no debate el presupuesto, sólo lo aprueba o desaprueba, con base en decisiones presupuestales, no militares. Los otros poderes, principalmente el Legislativo, no tienen civiles especializados en defensa con capacidad de opinar, criticar o elaborar propuestas relativas a las políticas militares del país. Las comisiones de Defensa y Marina, e incluso las de Seguridad Nacional (existe una Comisión Bicameral de Seguridad Nacional en la actual Legislatura), no son relevantes en el Senado o la Cámara de Diputados. La sociedad civil sólo interactúa con las estructuras militares de forma crítica (principalmente en asuntos relativos a derechos humanos) y no tiene presencia como *fuerza con capacidad propositiva*.

Otro elemento que refleja la autonomía militar es la falta de transparencia. No existe *Libro Blanco de Defensa* y nunca se ha considerado su redacción como parte de las políticas del Poder Ejecutivo. Existen iniciativas autoasignadas para hacer más transparentes las cuestiones relativas a la defensa, por ejemplo, por parte del Estado Mayor Presidencial y la Secretaría de Marina, pero hay una negativa a ello en la Secretaría de la Defensa Nacional (Ejército y Fuerza Aérea). Incluso los informes anuales del Secretario de la Defensa Nacional son “secretos”. En el actual debate legislativo sobre la reforma del Estado, la política de defensa no está incluida en la discusión.

Otro elemento que demuestra la autonomía militar es la total separación entre el sistema educativo militar y el civil. En las Fuerzas Armadas no se cumple con los requisitos de registro, supervisión, etc. que todas las instituciones de enseñanza del país deben tener hacia la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). En ocasiones son más reconocidos los sistemas de enseñanza militar (como en el caso de la carrera de Medicina), pero en general nadie en el mundo civil conoce o puede decidir sobre la forma de definir los planes y programas de estudio de las instituciones militares. De igual manera, el sistema

de justicia militar opera fuera del sistema de justicia civil—y muchas veces con grandes diferencias—. Esto lleva a dos situaciones igualmente graves: por un lado, a violaciones de los derechos humanos de los propios militares, por asuntos relativos a la falta de “debido proceso” o la aplicación de penas muy superiores a las del mundo civil; por otro, a la protección e impunidad de las instituciones militares cuando sus miembros cometen actos que afectan a la población civil.

4. LA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR

“Zapatero a tus zapatos”: los militares respetan el poder civil, se subordinan a él (al Presidente) y no deliberan (públicamente). Ese “respeto” se cumple a condición de que el poder civil no interfiera en asuntos militares, no opine, no discuta ni trate de criticar, y muchos menos transformar, las estructuras legales e institucionales que definen la configuración de las Fuerzas Armadas. Cuando desde el poder civil ha habido intentos de construir un contrapeso a la autonomía militar, la reacción “en defensa de la institución” es contundente. El caso más notorio se produjo cuando el presidente Vicente Fox conformó el Gabinete de Orden y Respeto y la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional en diciembre de 2000. Fue un intento fallido, que los militares lograron impedir que se consolidara. En otras palabras, el intento de crear una especie de Consejo de Seguridad Nacional en México ha fracasado, entre otras razones, por la activa oposición de los militares, que buscan evitar que se socave o limite su autonomía.

Pese a lo anterior, el impulso democratizador penetra lentamente en las instituciones militares. Es una presión desde afuera hacia adentro, tanto internacional como nacional. Por ejemplo, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) es un instrumento muy importante y ha avanzado poco a poco en lograr que los militares ofrezcan información al mundo externo. Por ejemplo, antes era un secreto de seguridad nacional la información sobre los salarios; hoy éstos se conocen. Otro avance en la relación cívico-militar es que poco a poco el Legislativo asume atribuciones para el debate de asuntos de defensa. Antes del año 2000, nunca un ministro militar había acudido a la Cámara de Diputados o a la de Senadores; hoy es práctica común asistir a ellas cada

año. En 2004-2005 hubo por primera vez un debate legislativo sobre la posibilidad de participar en misiones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con motivo de la conformación de la misión Minustah en Haití. Eso antes habría sido imposible. De igual manera, la lenta y gradual inclusión de mujeres en las Fuerzas Armadas es una señal de avance.

5. LA LUCHA BUROCRÁTICA EN EL PROCESO DE DEFENSA

Al menos siete Secretarías de Estado o estructuras institucionales participan en el proceso de toma de decisiones en materia de defensa, y esto se debe a que las fuerzas militares desarrollan misiones internas. Estas funciones son atribución y responsabilidad de otras Secretarías de Estado, pero por debilidad institucional, las Fuerzas Armadas son las responsables *reales* de muchas de estas misiones. En la relación burocrática, son importantes tanto la interacción positiva como la omisión.

- a) Relación Presidencia-Fuerzas Armadas: es por omisión. La Presidencia ha evadido ser la impulsora de las políticas de defensa, dejando a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Armada la definición de su doctrina, presupuesto, planes y despliegue militar, etc.
- b) Relación Secretaría de Gobernación-Fuerzas Armadas: es muy importante para asuntos relativos a la inteligencia y para acciones de protección de la población ante desastres naturales. De igual manera, el respaldo de las Fuerzas Armadas al control de la migración ilegal (función del Instituto Nacional de Migración, Inami) es fundamental, principalmente en la frontera sur (Ejército) y el Caribe (Armada).
- c) Relación Fuerzas Armadas-Procuraduría General de la República (PGR): en teoría, toda la acción de las Fuerzas Armadas debe estar subordinada a la PGR, pero en la práctica existe total autonomía y la PGR no tiene capacidad de conducción. La PGR es la responsable de enfrentar las amenazas irregulares como el

crimen organizado, pero no tiene estructuras de inteligencia ni de contención, y además está considerada como una de las instituciones más débiles y vulnerables a la penetración del crimen organizado mediante la corrupción. El brazo operativo de la PGR, la Agencia Federal de Investigación (AFI), creada en el año 2002, no ha sido militarizada, y sí ha vivido una gran profesionalización. El brazo de inteligencia contra el crimen organizado, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (Cenapi), ha estado notablemente militarizado. De igual manera, entre diciembre de 2000 y 2004, la PGR estuvo conducida por un militar en activo—con permiso—, y muchos cargos superiores fueron dados a militares.

- d) Relación Fuerzas Armadas–Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): desde el fin de la Guerra Fría, esta relación es crecientemente relevante. En general, la SRE ha sido favorable a la participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en misiones de paz de la ONU, pero en el proceso de toma de decisiones, ha sido fundamental y decisivo el contrapeso de la Sedena para neutralizar esta posibilidad.
- e) Relación Fuerzas Armadas–Secretaría de Seguridad Pública (SSP): ha sido muy estrecha desde la fundación de la SSP, por la presencia de las Fuerzas Armadas en dos estructuras: la Policía Federal Preventiva, que cuenta con el respaldo de las Fuerzas Federales de Apoyo (Policía Militar), y el sistema de inteligencia. La SSP es la otra dependencia clave del Estado mexicano para enfrentar las amenazas irregulares.
- f) Relación Fuerzas Armadas–Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat): las Fuerzas Armadas son claves en la protección del medio ambiente, pues la Semarnat no cuenta con estructuras de vigilancia. Esto es muy relevante tanto para la acción del Ejército (labor contra la deforestación) como para la defensa del mar.
- g) Relación Fuerzas Armadas–instalaciones estratégicas (básicamente Pemex): las Fuerzas Armadas son las responsables de la

protección de las instalaciones estratégicas. Esto se reforzó después del 11 de septiembre de 2001, cuando se impuso el cerco aeronaval de la Sonda de Campeche contra una posible acción terrorista. Ésta es la principal función antiterrorista de las Fuerzas Armadas: evitar que algún grupo extranjero o nacional realice atentados contra las instalaciones estratégicas, principalmente la infraestructura de energía.

6. EL RECHAZO A LA PARTICIPACIÓN EN SEGURIDAD INTERNACIONAL

El rechazo a la participación en esquemas activos de seguridad internacional abre grandes vulnerabilidades para México. El país no está preparado al cien por ciento para garantizar la efectiva contención contra las amenazas emergentes irregulares, algo que se ha hecho evidente desde la aparición de las grandes mafias colombianas comercializadoras de cocaína. El Estado mexicano no pudo evitar que los cárteles se mexicanizaran y que lograran construir zonas de desembarco, tránsito, almacenamiento y lavado de dinero. Si bien México no es causante ni del circuito productivo (localizado en los Andes, principalmente en Colombia) ni del consumidor (Estados Unidos), sí es responsable de no lograr evitar la intermediación y el lavado de activos en su territorio. Tardía y gradualmente reconoció estas vulnerabilidades a fines de los años 80, y comenzó a ser más activo en la cooperación internacional para el combate contra estos flagelos.

Si bien México es un país muy activo en lo jurídico, es inactivo en lo militar en materia de seguridad internacional. De igual manera, es víctima (y el Estado no logra encontrar estrategias exitosas para contrarrestarlo) del comercio de armas pequeñas proveniente de las armerías del sur de Estados Unidos, que alimenta todas las actividades criminales en el país, desde el crimen organizado de alto impacto hasta los delitos comunes callejeros. Las leyes de libertad de venta y posesión de armas de Estados Unidos y Guatemala son una amenaza a la seguridad nacional de México y alimentan las amenazas irregulares.

Finalmente, hay una gran distancia entre el discurso y la práctica mexicanos de respaldo a la seguridad internacional. La incongruencia

entre la actividad de México en el terreno jurídico internacional y su pasividad en lo militar mantiene al país “descolocado” en el sistema de seguridad internacional.

Por otra parte, existe gran presión de Estados Unidos y la ONU para que México aumente su presencia en los sistemas de seguridad multinacionales. En relación con Estados Unidos, México colabora con las políticas de securitización vinculadas a la protección de la patria (*Homeland Security*), básicamente con las relacionadas con la seguridad de las fronteras (terrestres, navales y aéreas). Sin embargo, no comparte la política antiterrorista global de Washington (principalmente, está en contra de la doctrina de la acción preventiva (*preemptive action*)). Tampoco respalda la acción del Comando Norte (creado en 2002) o del Comando de Defensa Aeroespacial de Norteamérica (*North American Aerospace Defense Command*, Norad) entre Canadá y Estados Unidos. En lo militar, la cooperación es restringida y limitada.

7. LAS PERSPECTIVAS

Si bien hay un desfase entre la democratización de México y su inserción en el proceso de globalización, la tendencia respecto a la evolución de los aparatos de seguridad y defensa es que poco a poco, por presión externa al Estado mexicano, tanto nacional como internacional, se vayan dando modificaciones y avance el proceso de modernización de las estructuras.

El sistema de seguridad mexicano ha sufrido gran cantidad de cambios institucionales, no así el de defensa. Sin embargo, los cambios son reactivos, responden a grandes crisis y a la demanda de la población de tener mayor seguridad pública. De igual manera, los cambios se orientan a enfrentar el crecimiento del crimen organizado. La estructura desintegrada y descentralizada del sistema mexicano de seguridad pública y nacional¹ es el mejor condimento para las actividades del crimen común y organizado.

México tiene niveles de profesionalismo desigual; atribuciones legales confusas o superpuestas; falta de confianza entre sus instituciones; falta de inteligencia “de Estado”; corrupción, etc. Todo lo anterior favorece el crimen y a los llamados “actores irregulares” o nuevas amenazas. Es por esto que se debe plantear una profunda reforma al sistema de se-

guridad nacional, tomando en cuenta la necesaria coordinación internacional (con los vecinos y a nivel de la ONU y las convenciones de la Organización de Estados Americanos), o la in-seguridad nacional de México resultará un factor de vulnerabilidad para la seguridad internacional. O sea, la inseguridad de México abre huecos a la inseguridad global—y favorece a los actores irregulares—. Desarrollar estrategias que favorezcan la seguridad del país sería también una contribución a la seguridad binacional con Estados Unidos, subregional (con Centroamérica, el Caribe y América del Norte) y hemisférica.

NOTAS

1. Como ejemplo de esto, existen en el país más de 1.600 corporaciones policíacas.

LAS REFORMAS AL SECTOR SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL IMPACTO DE LAS AMENAZAS IRREGULARES: EL CASO PERUANO

CARLOS BASOMBRÍO IGLESIAS

1. NECESARIA PERSPECTIVA HISTÓRICA

En 1980, coincidieron en Perú el restablecimiento de la democracia y el inicio de la insurgencia armada de Sendero Luminoso. En los años que siguieron, el fenómeno subversivo se fue extendiendo por el país, alimentado por los múltiples errores cometidos desde el Estado peruano. Las Fuerzas Armadas fueron puestas a cargo de la lucha antisubversiva y en los primeros años desarrollaron una política de guerra sucia que afectó principalmente a población campesina ajena al conflicto. Hacia 1989, durante el primer gobierno de Alan García, el conflicto armado se había extendido a casi todo el país. Lo más relevante en función de esta exposición es señalar que Sendero Luminoso había logrado controlar los dos valles en donde se producía la coca ilegal para el narcotráfico y se había vinculado así estrechamente a esa actividad ilícita y sus beneficios materiales.

En los años siguientes Sendero Luminoso fue derrotado casi por completo en términos militares y políticos y fue extirpado virtualmente de todas las zonas rurales en las que se había asentado. Sin embargo, nunca se logró erradicarlo del valle del río Apurímac Ene (VRAE), que recorre parte de las zonas de selva de los departamentos de Junín, Ayacucho y Cusco, ni del valle del Alto Huallaga, en los departamentos de Huanuco, Ucayali y San Martín. En ambos casos, se trata de áreas donde la presencia del Estado es muy débil y proliferan actividades ilegales, principalmente el narcotráfico, pero también la tala ilegal de madera.

Hay que señalar que la derrota de Sendero Luminoso vino asociada en Perú al golpe de Alberto Fujimori, que acabó con la precaria e ineficiente democracia iniciada en 1980. Las Fuerzas Armadas estuvieron muy vinculadas al gobierno autoritario. Pero, a la vez, el fujimorismo

no se apoyó en la institucionalidad militar, sino que buscó y consiguió la complicidad individual de muchos mandos militares para un proyecto político sustentado en la corrupción y el control del poder por medios no democráticos. Por ello en esos años las Fuerzas Armadas sufrieron un grave proceso de desinstitucionalización, politización, desprofesionalización y corrupción interna.

Cuando el régimen fujimorista colapsó, en noviembre de 2000, en medio del más grande escándalo de corrupción de la historia peruana, todos los jefes militares de la época fueron procesados por graves delitos, algo que nunca antes había sucedido. Este descalabro militar y el total desprestigio en que quedaron las Fuerzas Armadas pusieron a la institución en cuestión frente a la sociedad y se abrió un debate nacional sobre su rol en las décadas precedentes. En ese marco, se produjo un fuerte y abierto cuestionamiento a los métodos y costos de la victoria militar sobre Sendero Luminoso. Como consecuencia de ello, se creó una Comisión de la Verdad y Reconciliación y se reabrieron masivamente los procesos por crímenes de derechos humanos cometidos en esa época principalmente por militares.

Los militares peruanos, como nunca antes en nuestra historia, quedaron institucionalmente muy debilitados y a la defensiva en términos políticos. Ello hizo posible que en los años que siguieron, si bien con muchos altibajos, se pudiera producir una importante reforma en las relaciones cívico-militares en Perú, orientada a fortalecer un control objetivo sobre las Fuerzas Armadas y su mayor profesionalización, y a garantizar que las políticas de defensa nacional sean responsabilidad de las autoridades políticas del sector. Se ha avanzado así de manera importante en el fortalecimiento del Ministerio de Defensa y en políticas de transparencia y reducción de la autonomía de los institutos armados, y se han ratificado las misiones como ámbitos específicos en los que pueden desarrollar su labor. También en el sector Interior y Policía y en el ámbito de la Inteligencia se pusieron en práctica procesos de reforma con orientaciones equivalentes, aunque con resultados disímiles.

Es verdad que, seis años después de alejarse del poder, los militares peruanos tienen un mayor prestigio en la sociedad. El hecho de que esto venga aparejado con una profunda crisis de credibilidad de las instituciones políticas que sustentan la democracia y con el descrédito de los políticos, así como la circunstancia de que estos últimos, casi sin excep-

ción, mantienen frente a los militares las típicas relaciones tradicionales de temor y clientelismo, les han devuelto parte de la autonomía y capacidad de defender fueros y privilegios del pasado; aun así, distan mucho de ser el actor político que llegaron a ser en otras épocas y no hay indicios de que vayan a serlo de nuevo en el futuro inmediato.

2. VIEJAS Y NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD

Para comenzar, es preciso señalar que, en la actualidad, la posición oficial del gobierno de Perú, expresada por su Ministerio de Defensa, es que el país no enfrenta amenazas convencionales externas importantes a su seguridad nacional.

Ello, a partir de una definición de “amenaza” entendida como la existencia de un Estado que tenga la capacidad y la intención de producir un daño. Las hipótesis de guerra convencional entre países de la región, aunque no están totalmente descartadas, son sin embargo cada vez más remotas. De hecho, Perú no tiene problemas limítrofes pendientes con Colombia, Brasil ni Bolivia. Además, y luego de un nuevo conflicto armado en 1997, logró un exitoso proceso de paz con Ecuador que selló definitivamente todas nuestras disputas territoriales. El único país con el que Perú tiene un diferendo limítrofe es Chile, y la opción peruana es someterlo al arbitrio de la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Se asume así como política oficial que lo que Perú tiene en relación con los países vecinos son solamente riesgos; es decir que existen otros Estados que tienen la capacidad, pero no la intención inmediata o manifiesta, de provocar un daño. En ese sentido, el riesgo proviene de la baja operatividad de las Fuerzas Armadas, que se atribuye oficialmente a años de descuido en su mantenimiento y modernización. Sin embargo, es necesario matizar esa afirmación señalando que durante el fujimorismo las Fuerzas Armadas recibieron enorme cantidad de recursos y se hicieron adquisiciones muy importantes; el problema es que estas adquisiciones estuvieron totalmente marcadas por la corrupción, por lo que los resultados fueron desastrosos. Frente al riesgo de contar con unas Fuerzas Armadas que no tienen capacidad disuasiva y más allá de las causas que lo originaron, el Ministerio de Defensa se ha planteado el objetivo de contar con un “núcleo básico eficaz” para la defensa a más tardar en 2011,

para cumplir con el mandato constitucional de “*garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República*”.

La posición oficial peruana es también que Perú hace frente a dos tipos de amenazas a su seguridad. Por un lado, las nuevas amenazas, en gran medida de carácter global, vale decir, que afectan al conjunto de las naciones y no pueden, por lo tanto, ser combatidas por un solo país, sino que requieren la colaboración del conjunto. Éstas son el terrorismo internacional, el crimen organizado transnacional, el tráfico ilícito de drogas, el lavado de dinero, el tráfico de armas, la trata de personas, el contrabando, la piratería, etc.; además, el cambio climático, la explotación ilegal de recursos naturales—como la pesca ilegal y la tala ilegal de madera—, los ataques a la seguridad cibernética, etc.

Frente a estas amenazas, muchas de ellas ajenas al ámbito militar, se plantea como respuesta la seguridad cooperativa; es decir, la necesidad de unirse con los demás países, tanto en el análisis de la problemática como en la búsqueda y ejecución de soluciones.

El segundo tipo de amenazas es de tipo más convencional, pero de carácter interno. A este respecto se podría señalar que hay por lo menos cinco tipos de amenazas internas a la seguridad en el país.

En primer lugar, el delito común y la inseguridad ciudadana. Hay una muy extendida preocupación, fundamentalmente por las distintas modalidades de robo, pero también por el vandalismo de las pandillas juveniles en los barrios de las principales ciudades.

Sin embargo, es necesario señalar que Perú no es uno de los países de América Latina que enfrenta niveles más altos de delincuencia, por lo menos si éstos se miden a partir de las tasas de homicidios, la herramienta internacional de comparación más importante. A este respecto, Perú está entre los países con las tasas más bajas de la región. Sin embargo, todas las encuestas de victimización muestran que el porcentaje de las personas que han sido víctimas de algún delito en el año precedente está por encima del 30% en las principales ciudades, lo que coloca a Perú entre los países con más alta tasa de victimización en la región.

Es decir, si bien por un lado los delitos más graves, como homicidios y secuestros, no tienen un nivel de ocurrencia muy significativo, los delitos menores, en particular el robo, afectan a sectores muy amplios de la población, lo que explica la gran importancia del problema en la vida nacional.

Otra característica importante a señalar en relación con el problema de la delincuencia y la inseguridad ciudadana en Perú es que sus niveles de relación con el crimen organizado son muy bajos. Es decir que a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en las calles de algunas ciudades brasileñas o mexicanas, no existen redes criminales de control de territorios y que organicen la criminalidad común.

La segunda amenaza interna a la seguridad se vincula con las manifestaciones nacionales del narcotráfico. Perú es uno de los pocos países del mundo en donde se produce la cadena completa del narcotráfico: desde la siembra ilegal de la planta de coca, pasando por el tráfico de insumos químicos para procesar drogas, siguiendo con la elaboración de pasta básica de cocaína en laboratorios rústicos en el propio campo y llegando a la elaboración de cocaína en laboratorios de ciudades intermedias. También se enfrenta un problema importante de consumo y abuso de drogas y de microcomercialización.

Por otra parte, una singularidad de Perú es la inexistencia de grandes firmas nacionales de narcotraficantes. En la medida en que los dueños del negocio de la droga en Perú son colombianos y, más recientemente, principalmente mexicanos, no existen bandas importantes a cargo de este negocio en el país, sino pequeñas firmas, muchas veces de naturaleza familiar, que abastecen a los narcotraficantes internacionales. Esto ayuda a entender por qué la violencia y los niveles de corrupción asociados al tráfico de drogas son bastante menos importantes que los de otros países.

La tercera amenaza a la seguridad de orden interno tiene que ver con la frecuencia, masividad y violencia que en muchas ocasiones asumen las protestas de origen social. Dada la debilidad de los canales institucionales formales de resolución de conflictos y la poca confianza de la población en la política, los reclamos se canalizan casi siempre por vías extrainstitucionales. En algunos casos, esto deriva en crisis de seguridad pública muy graves en las que se interrumpen las principales vías del país, se atacan y destruyen instalaciones públicas y privadas, e incluso instalaciones estratégicas—como aeropuertos, estaciones de trenes y otras—son atacadas y eventualmente destruidas por los manifestantes.

La cuarta amenaza a la seguridad de Perú tiene que ver con el enfrentamiento a los remanentes subversivos de Sendero Luminoso que, como hemos señalado antes, aún se mantienen activos en zonas como el VRAE y el Alto Huallaga. No se trata de una amenaza militar muy importante,

si la medimos en términos de número o poder de fuego de los insurgentes. Su acción se limita a crueles y letales, aunque muy esporádicos, ataques a la fuerza pública, y a la protección de narcotraficantes. La dificultad fundamental para enfrentarlos está relacionada con la débil presencia del Estado en las zonas afectadas, las particularidades de la geografía y la asociación de Sendero Luminoso con redes de actividades ilegales que le brindan cobertura y protección.

Una quinta amenaza tiene que ver con la extrema porosidad de nuestras fronteras. El Estado peruano no tiene, por ejemplo, la capacidad para enfrentar el masivo contrabando que se produce en nuestras fronteras con Bolivia. Tampoco tiene capacidad suficiente para enfrentar la penetración de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del narcotráfico en nuestra frontera común con Colombia en el Putumayo.

3. SOBRE EL ROL Y LAS ATRIBUCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLICÍA NACIONAL

En el caso de Perú, existe una distinción importante de roles entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Si bien es cierto que ambas instituciones están comprendidas en el mismo capítulo de la Constitución Política del Estado, bajo el título de “Defensa Nacional y Orden Interno”, y pese al hecho de que la Policía Nacional es una institución única, nacional y militarizada, los roles y las atribuciones de estos dos organismos tienden a estar bastante bien diferenciados.

La Policía Nacional está a cargo de la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público. Desde que se restableció la democracia, sólo en ocasiones excepcionales las Fuerzas Armadas han participado, y de manera muy breve, en el mantenimiento del orden público. Además, no existe una presión significativa de sector alguno para que las Fuerzas Armadas se ocupen de tareas de seguridad ciudadana.

La Policía Nacional también está a cargo casi en exclusividad de la lucha antinarcótica. Es la Policía Nacional, y no los militares, la que brinda la seguridad en las operaciones de erradicación de cultivos ilegales. La Policía está asimismo encargada en exclusividad de la interdicción de drogas e insumos químicos y es la que investiga a las organizaciones

criminales. Apoya también a la Unidad de Investigación Financiera en el tema de lavado de activos.

Es preciso señalar que las Fuerzas Armadas estuvieron a cargo de la lucha antinarcóticos hasta 1992 y que fueron sacadas de esa tarea por los enormes efectos de corrupción que ésta generó en su interior. Sin embargo, mantuvieron durante varios años, a través de la Fuerza Aérea, la responsabilidad en la interdicción de los vuelos que partían desde Perú hacia Colombia cargados de pasta básica de cocaína. En la actualidad, también los vuelos de interdicción están suspendidos indefinidamente, desde que en el año 2000 se derribara por error una avioneta civil, lo que causó la muerte de sus ocupantes, una familia de misioneros estadounidenses.

No existen muchas posibilidades de que la interdicción aérea se restablezca, dado que ya no tiene la importancia que tuvo en el pasado, en la medida en que, por un lado, los niveles de elaboración de droga en el país han aumentado y somos ahora productores de cocaína, por lo que no se necesita enviar pasta básica al exterior para su procesamiento. Por otro lado, porque la droga ya no sale del país por vía aérea con rumbo a Colombia, sino que luego de cruzar por la cordillera por caminos secundarios es embarcada en los puertos, ya sea en pequeñas caletas de pescadores o escondida en *containers* con productos de exportación. También han cambiado los destinos, y Colombia ya no es el único ni el principal. Una parte importante va hacia México saliendo de los puertos del norte, y otra va con dirección a Chile saliendo de los del sur. Una tercera porción sale por el sudeste a través de Bolivia, con destino a Brasil y luego a Europa. En consecuencia, el único aspecto en el que las Fuerzas Armadas mantienen hoy un nivel de participación, si bien de naturaleza marginal, en la lucha antidrogas es en la vigilancia marítima y fluvial.

Actualmente las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional comparten responsabilidades en un solo ámbito de la seguridad interna y en él, por lo menos formalmente, la actuación de las Fuerzas Armadas tiene mayor importancia que la de la Policía. Se trata de la lucha contra los remanentes de la subversión, asentados como hemos dicho principalmente en los valles en donde se produce la droga. El control de la seguridad del VRAE, que está bajo el estado de emergencia previsto en la Constitución, está a cargo de las Fuerzas Armadas, y éstas cuentan con la Policía Nacional sólo como apoyo para las labores antidrogas. En cambio en el Huallaga

es la Policía Nacional, a través del Frente Policial Huallaga, quien está a cargo de las operaciones antisubversivas y cuenta con el apoyo de las Fuerzas Armadas en patrullaje y otras labores.

Por otra parte, por ley del Congreso y en una situación atípica con respecto del resto del panorama que hemos descrito, las Fuerzas Armadas tienen atribuciones en la lucha contra el contrabando. El origen de esa ley y de esas atribuciones está vinculado al hecho de que por la frontera con Bolivia entran regularmente convoyes de camiones de contrabandistas, conocidos como “culebras”, protegidos por gente armada y frente a los cuales la Policía no ha tenido capacidad de enfrentamiento. El concepto detrás de esta ley es que las Fuerzas Armadas, con mayor poder de fuego y muchos cuarteles establecidos en la zona, podrían marcar una diferencia importante. Ello no ha ocurrido y la ley virtualmente no se aplica.

En términos generales, la actitud de los militares peruanos en los últimos años ha sido la de tratar de evitar, en la medida en que les ha sido posible, que los civiles los involucren en áreas ajenas a sus misiones tradicionales. En estos años los militares fueron requeridos en varias ocasiones por el gobierno de Alejandro Toledo, y ahora por el de García, para participar en asuntos de orden público. Los militares han resistido hasta donde han podido esta demanda y en muy pocas ocasiones se ha producido su participación. En parte, ha sido por conciencia de que ésa no es su función profesional, lo que constituye una evolución altamente positiva en su visión; pero en no menor medida ha sido también por no tener “garantías” de que su actuación no sería luego objeto de controversia política y judicial. Incluso en el campo de la lucha antisubversiva se han replegado de manera importante y han abandonado en varios momentos a la Policía en el combate a los remanentes de Sendero Luminoso, lo que ha hecho imposible acabar hasta el momento con una amenaza que, en términos estrictamente militares, es poco significativa.

4. CONCLUSIONES

A diferencia de otros países de América Latina, en los que existe una importante superposición de roles entre Fuerzas Armadas y Policía en asuntos vinculados a la seguridad interna, en Perú las funciones están

más delimitadas y no existe una presión importante, ni nacional ni externa, para que esa situación cambie.

Ello tiene en parte que ver con nuestra historia reciente y con el rol que los militares jugaron en la guerra interna y su asociación con un régimen autoritario cuyo colapso los arrastró al desprestigio. En esa medida están más replegados hacia sus funciones tradicionales. Una segunda razón puede estar vinculada a que las amenazas a la seguridad interna, en particular el crimen organizado y el crimen común, no tienen la importancia de las de otros países, por lo que no se genera una presión demasiado significativa en ese sentido.

BIBLIOGRAFÍA

- Carlos Basombrío, “The Military and the Politics in the Andean Region”, *Andean Working Paper*, Inter American Dialogue, Washington, abril de 2006.
- Basombrío, Carlos y Fernando Rospigliosi, *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI. Reformas democráticas o neomilitarismo* (Lima: IEP, 2006).
- Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional, *Informe final*, Lima, agosto de 2003.
- Ministerio de Defensa, *Plan Estratégico de Reforma del Sector Defensa 2004-2010*, Lima, 2004.
- Ministerio de Defensa, *Principales políticas del Sector Defensa*, Lima, marzo de 2007.
- Ministerio del Interior, *Informe de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*, Lima, marzo de 2002.
- Ana María Tamayo Flores, “Avances y retrocesos en la conducción democrática de la Defensa en el Perú”, en *Los nudos de la defensa. Enredos y desenredos para una política pública en democracia* (Serie Democracia y Fuerza Armada N° 4, Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL), 2005).

EL PROCESO POLÍTICO PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE ECUADOR

OSWALDO JARRÍN R.

Luego de una breve explicación del proceso democrático seguido para la determinación de la política de defensa en el año 2002, en este texto se describen los factores políticos internos y los avances en la seguridad regional que derivaron en un compromiso nacional para retomar el proceso trunco de reestructuración de las Fuerzas Armadas.

La reincidencia de la crisis política, que exigía un fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, llevó a impulsar en 2005 en forma urgente su modernización, para optimizar la capacidad de gestión administrativa y vigorizar el sistema democrático. En este contexto, era impostergable una agenda de defensa que transformara la interpenetración político-militar defectiva en una constructiva, para así lograr una mejor respuesta a las demandas sociales de reforma institucional.

La actualización de la normativa legal y de la Política de la Defensa Nacional, la evaluación de las capacidades estratégicas, la reforma educativa y la especial atención al bienestar del personal fueron producto de la cooperación interinstitucional nacional e internacional. Ésta dio como resultado el diseño de una estructura institucional renovada, que facilita el cambio mental y de conductas y renueva la institucionalidad, así como el desempeño profesional y la gestión del sistema de defensa para un mejor servicio a la sociedad y el Estado.

1. LA POLÍTICA DE LA DEFENSA NACIONAL (*LIBRO BLANCO I*)

El Libro Blanco de la Defensa Nacional, aporte fundamental para la modernización del Estado, para el fortalecimiento de la confianza nacional y la vigorización del sistema democrático.

—Gustavo Noboa
Presidente de Ecuador (2002)

La Política de Seguridad de la Frontera Norte,¹ si bien dio una orientación oportuna a los diferentes órganos gubernamentales, y especialmente a la defensa, para afrontar las consecuencias esperables de la implementación del Plan Colombia, atendía únicamente un área geográfica específica, la norte. Era necesario entonces plantear una solución de seguridad integral, geográfica y de actividad humana, con visión de largo plazo hacia el futuro del país.

Por esta razón el Ministerio de Defensa, por encargo presidencial y de acuerdo con la recomendación de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, inició el proceso de elaboración de una Política de la Defensa Nacional, lo que comúnmente se conoce como *Libro Blanco*,² como un instrumento para definir y orientar el funcionamiento del sistema de defensa nacional y al mismo tiempo fortalecer las medidas de confianza entre Estados, mejorar la relación cívico-militar y cooperar con la preservación de la estabilidad y la paz hemisféricas.

Como fundamento esencial para el diseño de esta política se estableció el nuevo concepto de *seguridad multidimensional*, previo a la publicación de la Declaración sobre Seguridad en las Américas.³ De esta forma, se abandonó la arraigada Doctrina de la Seguridad Nacional originada durante la Guerra Fría, lo que conformó un importante avance en el pensamiento institucional, que en el futuro induciría a la transformación de la defensa nacional.

El nuevo enfoque de seguridad multidimensional, basado en el bienestar del individuo antes que en la lógica estadocéntrica que caracterizó la época de la bipolaridad,⁴ llegó a consolidarse en el hemisferio y fue adoptado también en el *Libro Blanco* de Ecuador. Como lo expresa la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), “hoy la seguridad está centrada en el ser humano, abandonando su exclusividad militar para pasar a ser multidisciplinaria”, ya que “las nuevas concepciones de seguridad humana tienen como meta la protección del ser humano y se fundamentan en la gobernabilidad y el desarrollo”.⁵ Esta concepción subyace también a uno de los principales objetivos estratégicos formulados en la Política de la Defensa Nacional: *proteger la vida de la población y los recursos del país*.

Dentro de este marco conceptual de la seguridad se abrió entonces un nuevo horizonte para los fines de la defensa. Y así, correspondía a la sociedad civil determinar sus propias aspiraciones en cuanto a la defensa

y la seguridad y traducirlas en demandas para la institución militar a través del diálogo y la concertación, en un proceso democrático, como corresponde al diseño de políticas públicas.⁶ Al mismo tiempo, se produce entonces una democratización del bien público que representa la defensa nacional. La relación cívico-militar recibe asimismo un nuevo enfoque y significado para la “*generación de confianza, donde la cooperación militar a la autoridad política-civil es posible y necesaria*”.⁷

En el ámbito institucional, se marcó un punto de partida para la integración de la academia y las organizaciones sociales, gubernamentales e institucionales, con el objeto de debatir y participar en las elaboración de las directrices necesarias para establecer con claridad las misiones y responsabilidades institucionales y fundamentar la reestructuración de las Fuerzas Armadas. Para la elaboración del *Libro Blanco*, se desarrollaron *varios eventos académicos, en forma pública, participativa e incluyente*, en los que intervinieron los diferentes sectores de la sociedad. El fin era conformar una propuesta política que, una vez consultada con la Comisión de Defensa del Congreso Nacional, fue entregada al Presidente de la República para su aprobación e implementación por parte del Ministro de Defensa Nacional.

El diálogo sobre los temas de defensa se realizó en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, con el patrocinio de la Universidad Central de Quito, la Universidad Estatal de Guayaquil y la Universidad Estatal de Cuenca. El tema central de los debates fue “Política de la Defensa Nacional, un bien público y un compromiso social”.⁸

Durante el proceso de diálogo, se puso especial atención a la especificidad de las misiones de defensa, sin desconocer su *complementariedad con la seguridad*, con el propósito de evitar que al momento de asignar tareas institucionales se produzcan traslapes y confusiones entre las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y otros órganos de seguridad. Al mismo tiempo, esta consideración limitaba un proceso de securitización,⁹ ya que si bien la defensa es parte sustancial de la seguridad, se corría el riesgo de ampliar en forma excesiva las responsabilidades ligadas a esta última, lo que acarrearía como consecuencia directa una expansión del uso de la institución militar, con el empleo de medios de emergencia y acciones fuera de los límites normales de la política de un gobierno.¹⁰ A esto se refiere el *Libro Blanco* cuando menciona que “[e]sta seguridad se fundamenta en la diplomacia preventiva, la interdependencia

y el fortalecimiento de las medidas de confianza, sin afectar el desarrollo de los legítimos intereses de seguridad y defensa nacional”.¹¹

Si bien el tema había sido tratado en los *Libros Blancos* de Ecuador desde 1994,¹² resultaba necesario auscultar y obtener experiencias internacionales sobre la materia, por lo que se coordinó con el Ministerio de Relaciones Exteriores para recopilar mediante su iniciativa y gestión 22 ejemplares de *Libros Blancos* de diferentes países,¹³ que sirvieron para un estudio y análisis comparativo de sus contenidos y proceso de elaboración. Sin embargo, el principal referente para el diseño de la nueva política fue el documento de la Organización de Estados Americanos (OEA) “Lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas de defensa”.¹⁴

Con el aporte de estas experiencias, sumado a la apreciación estratégica elaborada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el diseño de escenarios y la visualización de las amenazas en los planos nacional y regional, se formuló una estrategia de respuesta, con objetivos y lineamientos generales para el empleo de los componentes del sistema de defensa. También se precisaron la estructura, las misiones, las funciones, los espacios geográficos, los recursos y el presupuesto para cada uno de ellos.

Luego de la publicación como política de Estado de la Política de la Defensa por parte del Presidente de la República el 10 de agosto de 2002, en el Palacio Presidencial y mediante Decreto Ejecutivo publicado en el Registro Oficial, se ha podido constatar un importante avance en el funcionamiento del sistema de defensa y en el cumplimiento de las responsabilidades de las instituciones gubernamentales en materia de defensa y seguridad. Asimismo, se ha podido observar una mayor conciencia nacional de defensa y una participación más activa de diferentes sectores sociales en estos temas, aunque sin mayor avance en el interés demostrado por parte de los sectores políticos. Pablo Celi, entonces asesor del Ministerio de Defensa, manifestó al respecto que el *Libro Blanco* “no logró una modificación del sector defensa en las formas de relación política y no estuvo acompañado de una transformación institucional, ni que sus contenidos se articulen con reformas en el campo legal que permitan un nuevo posicionamiento social e institucional de la política de defensa sugerida”.¹⁵

Efectivamente, no se produjeron las proyecciones esperadas y quedó pendiente la reestructuración de las Fuerzas Armadas, que debe ser

sucedánea a la Política de la Defensa y coherente con la norma legal. Tampoco se avanzó en este último campo, a pesar de haberse realizado estudios y proyectos en la institución militar en relación con su Ley Orgánica y con las leyes de Personal, de Previsión Social y de Seguridad Nacional.¹⁶

En ese sentido, un editorial del diario *El Universo* destacaba la necesidad de la transformación de la defensa como un tarea pendiente del Estado, para “mejorar la legislación, la organización, las capacidades y la adaptación de los recursos a los diferentes escenarios y naturaleza de los conflictos; en un proceso de redefinición de los estándares de ejecución de las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas, que permitan cubrir las vulnerabilidades con mayor cooperación, para hacer frente en mejores condiciones a los nuevos desafíos”.¹⁷ Esta declaración pública interpretaba una necesidad muy sentida desde el interior de la institución desde hacía mucho tiempo, y ponía de manifiesto que la población era cada vez más consciente de esa necesidad de transformación de las Fuerzas Armadas.

Se precisaba una estrategia institucional, lo que en términos de Henry Mintzberg y James Brian¹⁸ puede definirse como un plan, una perspectiva, un patrón de comportamiento. Las tareas pendientes eran la actualización de las leyes y el mejoramiento de la organización. Capacidades y recursos debían compatibilizarse con el nuevo escenario de seguridad, que trasciende las responsabilidades de la defensa en la frontera norte, en vista de la sustancial modificación de la naturaleza de los conflictos derivados de actores no estatales transnacionales. Se imponían, por lo tanto, nuevos desafíos a la defensa y seguridad nacional, que si bien habían sido prevenidos mediante la Política de Seguridad de la Frontera Norte, planteaban exigencias operacionales que rebasaban las facultades de los comandos militares para afrontar los nuevos tipos de misiones, caracterizadas por el énfasis en una cooperación interinstitucional impuesta por la realidad y determinada por la política gubernamental.

La nueva perspectiva compartida no solamente imponía elaborar nuevos planes y nuevas pautas de comportamiento militar y operacional y completar la implementación de la Política de la Defensa; también exigía un proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas.

2. LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE DEFENSA

Los conflictos no son patrimonio de ningún sistema, son la expresión de la incoherencia de los sistemas (...).

—Burhan Ghalioun¹⁹

Influjos del escenario en la renovación del sistema de defensa

Ecuador todavía no cobra conciencia de la gravedad del impacto político de la ingobernabilidad y la falta de institucionalidad que ha sufrido en la última década, debido a la pertinaz influencia de factores que prácticamente han sobrepasado su capacidad de asimilación y procesamiento de los conflictos internos e institucionales. Por esta razón, no logra salir de un ciclo de revitalización de crisis políticas internas ni del virtual aislamiento en el que vive en cuanto a la seguridad dentro del sistema internacional.

Esta problemática refleja una interpenetración de lo político con lo militar y lo institucional, mucho más allá de la simplista dicotomía civil-militar en la que se quiere enclaustrar temas de amplia responsabilidad social, y coloca a las elites que toman decisiones frente al reto de superar el conflicto y cortar la perniciosa revitalización de las crisis mediante la reinstitucionalización del Estado y de sus dependencias, de las que depende la efectividad de la conducción política.

El escenario de la seguridad ha sufrido grandes variaciones, debido al carácter cada vez más difuso de las fronteras que existen entre lo interno y lo externo en la vida de los Estados, como efecto de la internacionalización. Hoy las consecuencias de un conflicto interno no pueden circunscribirse a un solo territorio o área geográfica convencionalmente delimitada.

Los refugiados, los desplazados, las actividades sociales y los intercambios de servicios y comercio, entre los cuales fluyen con agilidad las prácticas ilegales—más intensas en las zonas fronterizas—se convierten en vectores de una problemática común. De allí surge la interdependencia inherente a la globalización, y esto provoca vulnerabilidades²⁰ en los Estados que son utilizados como santuarios o corredores de paso; estos Estados en crisis se ven llevados a un “nuevo feudalismo”²¹, en el que determinados ámbitos y espacios geográficos son dominados por diferentes redes ilegales y grupos armados.

Pero esta nueva problemática no solamente es el producto de la dinámica social y de la vecindad, sino también de la aparición de nuevos actores y organizaciones no estatales transnacionales que reducen, y aun eliminan, el monopolio del uso de la fuerza por parte de los Estados. De esta manera, dan a luz un conflicto asimétrico en el que la potencia relativa de combate entre los actores antagónicos queda anulada, se transforma la guerra y se quiebra el “paradigma clausewitziano”.²²

Pueblo, ejército y gobierno, la tradicional trilogía, han dejado de ser los elementos alrededor de los cuales gira el conflicto entre Estados, que virtualmente está desapareciendo. La guerra pierde preponderancia como instrumento para la resolución de los conflictos, y en su lugar toma protagonismo el conflicto intraestatal, con su volatilidad y el consecuente riesgo de internacionalización.

A pesar de haber sido objeto de una política de seguridad errática, estos factores no han estado ausentes de la visión estratégica, es decir que han sido percibidos en los escenarios prospectivos. Sus tendencias han sido objeto de análisis y han formado por lo tanto parte de las agendas de reunión entre los mandatarios y los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa. Tampoco han sido omitidos en los foros internacionales. El problema radica más bien en la ausencia de la seriedad, la continuidad y la perseverancia necesarias para que las decisiones políticas lleguen a materializarse y para rendir cuentas a la sociedad sobre la gestión de defensa realizada y la solución de los problemas.

El tema de la seguridad en la subregión refleja las mismas incoherencias, no obstante demostrar una gran visión y responsabilidad declarativa, estatus en el cual se paraliza. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores estableció que, desde la perspectiva andina, la seguridad es entendida en forma multidimensional. Abarca por lo tanto asuntos de índole política, económica, social y cultural, y esto debe reflejarse en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y las políticas de defensa, salud, ambiente, economía, desarrollo económico y previsión de desastres naturales, entre otros.

La Comunidad Andina no se limitó a alcanzar consensos sobre el concepto de seguridad; avanzó mucho más, y en 2002 aprobó la Carta Andina para la Paz y la Seguridad. Dos años después se firmó la Declaración de Quito sobre el establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina y se adoptó la Decisión 587 referida a los “Lineamientos de la Política

de Seguridad Externa Común Andina”. Finalmente, para concretar los objetivos de esta política, se establecieron varios mecanismos, entre ellos la conformación de una Red Andina de Seguridad,²³ de carácter esencialmente civil, académico e intersectorial, y encargada de impulsar los diálogos nacionales e internacionales y de asesorar en el diseño, la implementación y la evaluación de la política de seguridad andina.

La amplitud de la visión y la riqueza de los instrumentos no dejaron margen alguno de imprevisión. Se incluyó como una responsabilidad de los Estados de la subregión la elaboración conjunta de planes para el combate contra el narcotráfico, el contrabando, el tráfico de armas y el terrorismo; se establecieron marcos legales para la cooperación legal, policial y judicial, además del apoyo y la cooperación de las Fuerzas Armadas según las respectivas legislaciones de los países y en aplicación de la medidas de confianza mutua.

Agenda y modelo político-administrativo para la reestructuración de las Fuerzas Armadas

La política de defensa de nuestro país está indisolublemente ligada a supolítica económica, a su política social y a su política internacional; en su conjunto ellas hacen del Estado ecuatoriano y su proyección en el tiempo el bien de las colectividades que la constituyen.

—Alfredo Palacio
Presidente de Ecuador (2006)

Frente a la gran turbulencia e inestabilidad que generan las crisis políticas que cíclicamente ha vivido Ecuador, especialmente en el último decenio, una de las prioridades mantenidas a través de varios gobiernos ha sido la reforma política del Estado. Una vez superada la última de las crisis, que terminó con la destitución del presidente Lucio Gutiérrez y la asunción al poder de Alfredo Palacio en abril de 2005, se fijó como uno de los objetivos políticos *restablecer la institucionalidad del Estado de Derecho*. El “Estado caduco”, como lo calificó el Presidente, debía dar paso a una reforma política profunda, que debía “refundarlo”.

Su discurso replanteó el problema de gobernabilidad del país y determinó una directriz específica para las instituciones—cuyo fortaleci-

miento permitiría, por extensión, fortalecer la democracia—en su respectivo rol constitucional. Este planteo, en términos de Claudio Fuentes, significa realizar cambios cualitativos en el sector seguridad para generar gobernabilidad y eficiencia.²⁴

Para responder a la directriz presidencial, las Fuerzas Armadas se encontraban frente a una doble responsabilidad, en el orden político y en el profesional. En el primer aspecto, era un clamor ciudadano y de las mismas Fuerzas Armadas la necesidad de aplicar un proceso de *despolitización institucional*. El propósito era corregir el comportamiento en el que habían incurrido tanto algunos de sus miembros en forma individual, como grupos insurreccionales o el propio alto mando militar a través de pronunciamientos. Éstos habían actuado movidos por la simpatía, la captación política o la necesidad de contener una represión mayúscula ante los vacíos de poder y las condiciones caóticas y de desintegración social que vivió el país en numerosas situaciones, con una grave alteración del orden y la paz social, pero sobre todo con pasmosas manifestaciones de violencia y uso ilegal de la fuerza.

Probablemente tenga mucha razón José Hernández cuando sintetiza de esta forma la situación interna ecuatoriana:

*el problema del tutelaje militar en una democracia frágil es culpa de los civiles, lo cual es una muestra de la ausencia de visión política para la reestructuración del Estado, proceso en el cual el tema militar, la articulación de una política contemporánea de defensa, la concepción de las Fuerzas Armadas, su rol, su necesaria modernización y profesionalización, no hacen parte de la agenda de los temas públicos.*²⁵

Sin restar importancia al planteo o, peor aún, buscar exculpación de hechos concretos, lo cierto es que no solamente la institución militar ha estado sometida a “contextos políticos inestables”,²⁶ sino que también el gobierno nacional entremete la participación militar en la gestión gubernamental y en las decisiones de carácter político. De esta manera busca incrementar su poder, desequilibrar las fuerzas políticas de la oposición o apalancarse en las Fuerzas Armadas en beneficio de una maniobra política que le otorgue dominancia ante las muy comunes pugnas de poder, especialmente entre las funciones del Estado.

Por inducción, cautivación o intercambio de lealtades, se aprovecha la no deliberación militar para someter a los mandos, a manera de un

“bonapartismo”, y para lograr lealtades incondicionales personales—esto ha sido lo más frecuente—, sin desconocer que en repetidas ocasiones se ha optado por un “pretorianismo”,²⁷ con la intención de ejercer un poder político bajo amenaza de uso de la fuerza. Así se explica la especial afición a gobernar sobre la base del estado de emergencia, herramienta que faculta constitucionalmente a las autoridades a omitir pasos en los procesos legales de administración pública, limitar la vigencia de los derechos civiles y reconstituir la estabilidad social a fuerza de autoritarismo.

El gobierno del presidente Palacio no fue en este sentido una excepción en cuanto a la inestabilidad y la búsqueda de oportunidades para involucrar a las Fuerzas Armadas por parte de algunos sectores políticos. Éstos provocaron una crisis en el mes de octubre de 2005 y plantearon el recambio presidencial durante el acalorado debate de los partidos políticos con motivo de la consulta popular para la realización de la Asamblea Constituyente. En esa oportunidad, el diario *El Comercio* dedicó su editorial titulado “Oportunas precisiones institucionales” a destacar las expresiones del Ministro de Defensa ante el “terremoto político” que vivía el país: “*Las Fuerzas Armadas no son árbitros ni actores de dirimencia y no tienen opinión ni tendrán opinión (...) tienen una gestión seria, legal, constitucional y no modificarán su conducta ni permitirán que ningún militar se desencane, como históricamente ha ocurrido*”. El editorial termina comentando: “*para el Ecuador de las difíciles o absurdas horas actuales, la posición de las Fuerzas Armadas constituye un aliento de esperanza para la reivindicación institucional del país*”. También afianza la fe en la institución militar, cuando dice “*ojalá que la modernización de las Fuerzas Armadas se inicie con un serio debate sobre la legislación que actualice a esa vital institución*”.²⁸

El diario *Expreso* fue aún más directo y le dedicó al tema un amplio espacio con el titular “Es necesario un saneamiento en las Fuerzas Armadas”, basado en una entrevista al Ministro de Defensa. En ésta se plantea la necesidad de una reforma profunda de las Fuerzas Armadas que mejore la profesionalidad militar, actualice la legislación militar y la Política de la Defensa Nacional (*Libro Blanco*) y mejore la capacidad operativa.

De las diversas teorías planteadas sobre la politización de la institución militar, lo que puede quedar al margen de la discusión es la crisis de hegemonía²⁹ que se produce esencialmente debido al bajo nivel de co-

herencia existente entre las clases dirigentes y los responsables de tomar decisiones, sin exclusión.

Era la oportunidad para fortalecer a la institución y estructurar una agenda de la defensa nacional que orientara la administración y la gestión ministerial. En esta situación de apremio político y de necesidad de reforma institucional, con gran presión especialmente de la opinión pública, el Presidente de la República, bajo cuya responsabilidad se encuentra el establecimiento de la política de defensa,³⁰ emitió por primera vez la Directiva de Defensa Nacional.³¹ Se reconoció además como una consecuencia directa de este proceso la necesidad de reestructurar las Fuerzas Armadas, y para eso se establecieron dos objetivos estratégicos: *fortalecer la institucionalidad y profesionalidad militar y sentar las bases legales y doctrinarias para la reestructuración y transformación de la defensa nacional*. La directiva facultó al Ministro de Defensa Nacional para coordinar acciones interinstitucionales con el fin de cumplir estos objetivos y también para dictar normas complementarias y aclaratorias y emitir las directrices específicas.

En líneas generales, la directiva presidencial orientó la elaboración de una agenda de defensa a partir de una apreciación de la problemática institucional en el orden político, administrativo, educacional y militar. En términos prácticos, era necesario poner énfasis en la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad política como forma de instaurar el control democrático de la institución militar, tal como se había establecido en el compromiso de Williamsburg, en la I Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.

En el ámbito militar, era imprescindible poner en práctica la fusión de las dos escalas de valores en que se fundamenta la institución militar para su organización y funcionamiento operacional,³² es decir, mejorar la profesionalización militar en su ordenamiento legal y disciplinario, así como en aquellos valores de los que depende su eficiencia operacional para el empleo en combate. Se trata de aspectos de carácter educacional que implican promover un cambio de mentalidad y de comportamiento en los planos individual y grupal dentro de la institución, y que dan como resultado una renovación de la cultura democrática institucional. Este planteo coincide con los aspectos objetivos y subjetivos en los que Samuel H. Huntington³³ sustenta el mejoramiento profesional del militar: la normativa legal para el funcionamiento institucional y la dedicación específica a sus tareas profesionales.

Para la implementación de la directiva presidencial, el Ministerio de Defensa comenzó por realizar una nueva delimitación conceptual y de alcance de los significados de “defensa” y “seguridad”, como lo estima Jaime García C.³⁴, para orientar los roles de los componentes de la defensa a partir de las diferencias existentes entre estos dos conceptos—no obstante haber sido ya considerado este proceso en la Política de la Defensa Nacional del año 2002—.

Era necesario asimismo tener una visión estratégica institucional o “imagen objetivo” que describiera lo que la sociedad quiere de la institución militar en el mundo del mañana, y enlazar la política general del Estado con el escenario prospectivo, las misiones y capacidades del sistema de defensa. Este escenario deseado se convierte en algo necesario para la supervivencia en un ambiente que cambia rápidamente³⁵ y debe orientar la creación de eventos y actividades para la conducción y gestión de la defensa.

Al Ministerio de Defensa le corresponde proponer políticas de defensa, al Presidente de la República, implementarlas. Pero en función del control del sistema de defensa que es su responsabilidad, al primero le corresponde también diseñar estrategias, coordinar con los demás ministerios, procurar los recursos y tomar decisiones en las acciones relacionadas con la defensa y la institución militar.

De acuerdo con esta función, el Ministerio de Defensa diseñó una estrategia general de acción colectiva y una *directiva ministerial* que señalaba en forma precisa los parámetros que orientarían el accionar del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y de todos los elementos involucrados en el cumplimiento de la directiva presidencial. Los elementos básicos de la estrategia general eran:

- a) Un concepto que orientara la conducción del proceso e involucrara y motivara a los órganos gubernamentales, a la sociedad civil y al colectivo militar.
- b) Una directiva administrativa con premisas básicas que servirían como parámetros de referencia para la acción coordinada.
- c) Un modelo político-administrativo de gestión de la defensa y, al mismo tiempo, de la conducción del proceso.

- d) Un enfoque sistémico para la reestructuración de las Fuerzas Armadas.
- e) Un esquema de organización y metodología a ser seguida en el proceso.
- f) Un plan de reestructuración de las Fuerzas Armadas.

El concepto que sirvió de base para el proceso administrativo de transformación de la defensa fue el de un cambio planificado, continuo y en gran escala, centrado en los individuos, los procesos, las organizaciones y la tecnología. El propósito administrativo fue, según lo recomienda John Garstka,³⁶ identificar nuevas fuentes de potencial con la finalidad de cubrir las vulnerabilidades propias y crear, ampliar y mantener una ventaja competitiva que permita responder en mejor forma a las demandas actuales de la defensa, así como a las responsabilidades futuras de la institución.

Por su parte, la directiva del Ministerio de Defensa tenía por objetivo establecer un sistema de defensa nacional sobre la base de la reestructuración de las Fuerzas Armadas, que permitiera una mayor eficacia en la protección de los intereses nacionales y la cooperación en la preservación de la paz. Sus premisas básicas fueron los parámetros referenciales sobre los cuales se debía establecer un *redimensionamiento del sistema de defensa* que incluyera la reestructuración de las Fuerzas Armadas. Estas premisas básicas eran:

- a) El diseño de la estructura de las Fuerzas Armadas estaría basado en el *marco legal y en la Política de la Defensa Nacional actualizadas*, la apreciación estratégica del Comando Conjunto, un plan de capacidades estratégicas, un plan de fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y un plan financiero.
- b) El diseño de la estructura debería considerar las condiciones económicas del país y los recursos disponibles.
- c) Las características estratégicas a enfatizar serían las de empleo conjunto, interoperatividad, respuesta inmediata, con órganos operativos eficientes, suficientes y sustentables en el cumplimiento de misiones de la defensa.

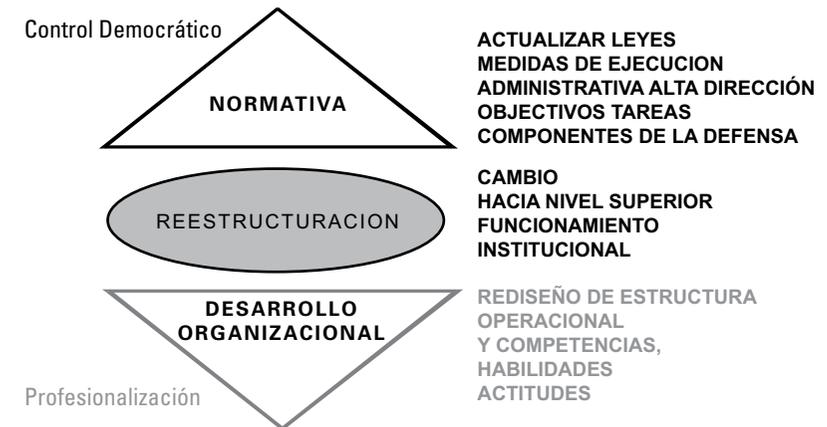
- d) Los componentes de la defensa deberían asegurar el cumplimiento de las misiones de defensa y cooperación interinstitucional con los órganos de seguridad del Estado, en atención a la complementariedad de la defensa con la seguridad.
- e) Mejorar el bienestar de personal, el talento humano y el manejo de recursos materiales, tecnológicos y financieros existentes, mediante: *concentración, contracción y fusión que genere una organización de unidades flexible con capacidad operativa conjunta y de respuesta inmediata dentro del territorio nacional.*

Para alcanzar la propuesta de reestructuración de las Fuerzas Armadas, según consta en la directiva emitida por el Ministerio de Defensa,³⁷ se dispuso la elaboración de los siguientes documentos:

- a) Actualización de la Política de la Defensa Nacional.
- b) Reforma del marco legal.
- c) Evaluación y Plan de Capacidades Estratégicas Conjuntas.
- d) Plan de fortalecimiento de las Fuerzas Armadas.
- e) Plan estratégico financiero.
- f) Ley especial para la reestructuración de las Fuerzas Armadas.
- g) Plan de reestructuración de las Fuerzas Armadas (previa decisión en el Frente Militar).

El modelo político-administrativo para la reestructuración de las Fuerzas Armadas tiene como finalidad lograr un mejoramiento de la eficiencia institucional, lo que contribuiría también al mejoramiento de la gobernabilidad, según el planteo del Presidente de la República al momento de emitir su directriz. En términos generales, podría decirse que el modelo político-administrativo describe y explica la relación de complementariedad entre *la norma legal y el desarrollo organizacional*, dos

Gráfico 1. Modelo político-administrativo para la reestructuración de las Fuerzas Armadas



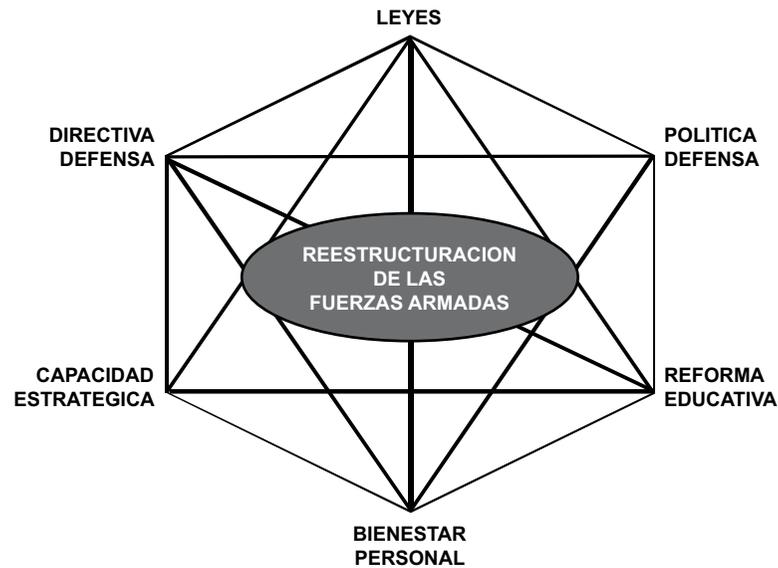
campos indispensables para una reestructuración institucional que produzca un cambio cualitativo en el desempeño funcional de la institución militar, dentro del cumplimiento de sus misiones constitucionales que no han sufrido variación.

En relación con el Ministerio de Defensa Nacional, la tarea clave fue, como menciona Juan Rial, “*disponer las regulaciones que hagan del Ministerio el centro efectivo de la corporación militar, para lo cual se requiere de la norma adecuada*”.³⁸

Mientras tanto, el mejoramiento profesional requiere un rediseño del sistema de defensa y de sus competencias, así como la readecuación y el perfeccionamiento de las habilidades, destrezas y actitudes de los miembros a nivel individual y organizativo, y también de las unidades, de acuerdo con las exigencias de los escenarios prospectivos.

Al *campo normativo* corresponden las leyes militares elaboradas como proyectos por el Ministerio de Defensa, con el aporte de los Comandos Generales de Fuerza y redactados por el Consejo de Legislación Militar (Colemi): la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (posteriormente denominada Ley de Defensa Nacional por el Congreso), la Ley de Personal, la Ley de Control de los Espacios Acuáticos, la Ley General de Puertos y la Ley de Previsión Social (elaborada por el Instituto de Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas, Issfa).³⁹

Gráfico 2. Modelo y enfoque sistemático para la reestructuración de las Fuerzas Armadas



Las dos primeras, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas o Ley de Defensa Nacional y la Ley de Personal, fueron presentadas por el Ministerio de Defensa Nacional al Presidente de la República para su aprobación. Asimismo, con autorización del Presidente de la República, fueron también entregadas como proyectos directamente por el Ministro de Defensa Nacional al Presidente del Congreso Nacional y al Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales.⁴⁰

Una vez entregado al Congreso Nacional, el proyecto de Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas fue debatido en un seminario internacional público realizado en el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (Ciespal), con la participación de una delegación del Ministerio de Defensa de España, que transmitió las experiencias de la elaboración de su Ley Orgánica de la Defensa, recientemente aprobada por el Parlamento español. El informe final del seminario se publicó en forma de libro, con el título *Constitución y Fuerzas Armadas*, y se entregó a las comisiones del Congreso con la finalidad de aportar criterios ciudadanos al análisis que se estaba realizando allí durante diciembre de 2005.

Para la actualización de la Política de la Defensa Nacional (*Libro Blanco 2002*), se siguió el mismo procedimiento democrático utilizado para su elaboración en 2002. El propósito de la actualización era evaluar la certeza del escenario previsto entonces, para cubrir las deficiencias o los vacíos producidos en los cuatro años transcurridos en cuanto a defensa y seguridad. Esto significaba verificar qué aspectos de la Política de la Defensa Nacional habían sido implementados y cuáles faltó implementar, redimensionar el espacio geográfico y los demás componentes del sistema de defensa e incorporar los criterios aportados por diversos sectores sociales e instituciones en los seminarios realizados con el apoyo de expertos nacionales e internacionales.⁴¹

Los interrogantes planteados para esa tarea fueron:⁴²

- a) ¿De qué manera se ha cumplido el escenario previsto en 2002?
- b) ¿Qué factores faltan o no han sido suficientes?
- c) ¿Respondieron los objetivos estratégicos planteados para la defensa en ese escenario?
- d) ¿Se cumplieron las directrices estratégicas de los componentes de la defensa?
- e) ¿Qué resultado se obtuvo de la estructuración de los órganos de la defensa?
- f) ¿Cuál es la división territorial para la organización de la defensa?
- g) ¿Qué presupuestos deben respaldar la acción de la defensa?
- h) ¿Cuáles son los compromisos internacionales?
- i) ¿Cómo son las relaciones con otras instituciones?

El Presidente del Congreso Nacional dispuso la elaboración de un único informe por parte de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Defensa, para que los proyectos de ley entraran a debate en el seno

del plenario. Asimismo, pidió la comparecencia de una delegación del Ministerio de Defensa Nacional para que asistiera a los debates en el Congreso y realizara las aclaraciones que fueran del caso. Esta delegación fue presidida por el Subsecretario de Defensa. Finalmente, en enero de 2007, el Congreso Nacional aprobó los proyectos de ley con las modificaciones correspondientes, según constan en el Registro Oficial.⁴³

También forma parte del campo normativo la Directiva de Defensa Nacional, en la que, a más de los objetivos conocidos de fortalecer la institucionalidad y sentar las bases para la reestructuración, se delegan facultades al Ministro de Defensa para el desarrollo del proceso político administrativo.

En el ámbito del *desarrollo organizacional*, del cual depende también, como es lógico, el mejoramiento de la profesionalidad militar, se requería un esfuerzo programado de largo plazo para mejorar los procesos administrativos, e implementar las reformas que incrementaran la capacidad operacional y mejoraran la eficiencia administrativa y la cultura organizacional. Para llevar a cabo tal esfuerzo, se estableció como punto de partida una *evaluación de las capacidades estratégicas actuales y potenciales de las Fuerzas Armadas*, que fue presentada por el Director de Operaciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ante el Frente Militar, luego de haber desarrollado con su departamento la doctrina y la metodología de trabajo necesarias, en vista de que era la primera vez que se realizaba este tipo de evaluación en las Fuerzas Armadas ecuatorianas.

La optimización y racionalización de los recursos de la defensa tuvieron como parámetros buscar una simplificación de las cadenas de mando, agilidad en el proceso de toma de decisiones y mejores condiciones para el alistamiento y el empleo de las unidades militares. Se procuraba para las Fuerzas Armadas mejor movilidad, flexibilidad, interoperabilidad, capacidad de operación conjunta, rápido despliegue, procedimientos eficaces en el manejo de crisis, normas de comportamiento, derechos humanos y reglas de enfrentamiento.

El plan de capacidades estratégicas conjuntas permitió posteriormente una actualización de los planes estratégicos militares de forma más objetiva por parte del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, así como la elaboración del plan de fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, según las hipótesis de la defensa nacional.

Complementan el desarrollo organizacional dos aspectos relacionados con el talento humano: en primer lugar, la *reforma educativa*,

Gráfico 3. Homologación de los sueldos de las Fuerzas Armadas con los de la administración pública

OFICIALES	2006	2009
Coronel	1.732	3.284
Teniente coronel	1.342	2.865
Mayor	1.081	2.002
Capitán	.910	1.358
Teniente	.733	1.136
Subteniente	.458	.992
TROPA		
Suboficial Mayor	1.085	1.924
Suboficial Primero	1.042	1.432
Suboficial Segundo	.881	1.331
Sargento Primero	.725	1.012
Sargento Segundo	.606	.853
Cabo Primero	.501	.763
Cabo Segundo	.424	.700
Soldado	.339	.620

La remuneración mensual unifica sueldo básico, bonificación, guarnición, gastos de representación, ubicación geográfica, subsidio matrimonial y familiar, decimosexto, comisariato, rancho, decimoquinto, estímulo pecuniario y bono de las Fuerzas Armadas.

Fuente: “En traje de campaña”, *Vistazo* N° 961, septiembre de 2007, <http://www.vistazo.com/webpages/edicionanterior.php?edicion=961&SID=2&ID=1401#>.

con un Plan de Fortalecimiento de los Valores Profesionales y Cultura Democrática, elaborado por la Escuela Politécnica del Ejército, revisado por la Subsecretaría de Defensa y reajustado al perfil de cada fuerza por las Direcciones de Educación de cada rama de las Fuerzas Armadas. Este plan tiene la finalidad de readecuar la escala de valores de los miembros de la institución en función de los valores profesionales y la plena comprensión del funcionamiento de las instituciones democráticas, la subordinación al poder político, y la no deliberación ni participación en política por parte de la institución militar y sus miembros.⁴⁴

Este plan se ha implementado en todos los institutos militares y todos los niveles de educación militar, vinculando la ética a los cambios legales disciplinarios de la Ley Orgánica de la Defensa, en la que se incluyó además como iniciativa institucional la *unidad jurisdiccional*. Ésta significa que, en aplicación del principio de universalidad de la ley, los juzgados y tribunales militares dependerán orgánicamente de la función judicial y del Ministerio Fiscal civil.

Este campo se complementó con una reforma curricular del Instituto Nacional de Guerra (Inague), con el propósito de elevarlo a un cuarto nivel de educación superior mediante la implementación de un Diplomado Superior en Seguridad y Democracia, a cargo de la Facultad

Gráfico 4. Organización y metodología del proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas



Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), como requisito para el ascenso al grado de general o vicealmirante.

La reforma contempla también el dictado de cursos sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en un convenio con la Cruz Roja Internacional, para los diferentes cursos de ascenso. Se ha designado como proyecto piloto al Ejército y emitido una Directiva Ministerial para la implementación en el resto de las Fuerzas Armadas. Finalmente, en el caso del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la reforma partió de un convenio con la Academia de Estudios Político-Estratégicos de Chile.

El segundo aspecto que completa el desarrollo organizacional es el *bienestar del personal*, que busca mejorar la institucionalidad profesional mediante la garantía de una mayor permanencia y dedicación profesional. Para atender a este aspecto, se incrementó el tiempo de servicio para retiro de los militares en cinco años, se creó un Consejo de Salud de las Fuerzas Armadas, que incorporó el Instituto de Seguridad Social, la red hospitalaria y los servicios de sanidad de las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Al mismo tiempo, se recuperó la deuda del Estado con el Issfa.

Por último, se consiguió la homologación salarial de los miembros de las Fuerzas Armadas con la administración pública, lo cual significó un incremento del sueldo del personal militar en un 10% en el año 2006 y 22,5% en los cuatro años subsiguientes.⁴⁵

Una estrategia colectiva, con un liderazgo visionario, innovador, integrado con el alto mando militar, comprometido con los intereses institucionales y del país y dirigido por el Ministro de Defensa Nacional, permitió un ágil proceso de toma de decisiones hasta lograr los resultados propuestos en la agenda de la defensa.

Factores esenciales del proceso han sido la descentralización de tareas con canales expeditos de comunicación e interacción entre el gabinete ministerial, los consejos de las respectivas ramas de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina, Fuerza Aérea), institutos y entidades adscritas, y la efectiva coordinación y dirección por parte del Subsecretario de Defensa de una comisión de alto nivel conformada por grupos de trabajo multidisciplinario. Esta comisión se ocupa de la elaboración y ejecución de proyectos y evaluación de cursos de acción de organización operacional y administrativos, así como de brindar información y asesoramiento al Congreso

Nacional y hacer las aclaraciones necesarias a las comisiones respectivas en el proceso de aprobación y promulgación de la Ley Orgánica de Defensa Nacional y la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas.

El proceso de reestructuración se desarrolló dentro de un ámbito interactivo nacional e internacional, con el propósito de lograr una mayor contribución sectorial e institucional, realizar estudios comparativos, analizar experiencias y conseguir un efecto sinérgico entre los diferentes actores del proceso.

Luego de la visita del Ministro de Defensa Nacional y la firma de varios convenios, se obtuvo la cooperación directa de los Ministerios de Defensa de Argentina, Chile y España. Un fluido intercambio de información y de comisiones especiales destinadas y recibidas desde los Ministerios de Defensa de los países que apoyaron el proceso permitió conocer los avances y las experiencias en los ámbitos de la norma legal y del desarrollo organizacional, las nuevas leyes, las políticas de defensa y la reestructuración de sus Fuerzas Armadas.

Todo este proceso político terminó con la elaboración de un Plan de Reestructuración de las Fuerzas Armadas aprobado por el Frente Militar; es decir, por el Ministro de Defensa Nacional, el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y los tres Comandantes Generales. De esa manera se cerró un nuevo ciclo de perfeccionamiento institucional, con la intención de cubrir los vacíos dejados por los procesos anteriores y evitar una gestión de la política de defensa errática. En cambio se buscó lograr una política de defensa con sujeción a la ley, en coordinación con las demás políticas del Estado, que optimice la defensa y mejore el desempeño institucional en el servicio a la nación ecuatoriana y en el fortalecimiento de la democracia, propósito político que dio inicio a la Agenda de Gestión de la Defensa Nacional 2005-2006.

El proceso político para la reestructuración de las Fuerzas Armadas se inició con la determinación de la Política de la Defensa Nacional en 2002 (*Libro Blanco*). Pero una vez actualizada ésta en 2006 e implementada en los diferentes aspectos soslayados—una vez actualizadas las leyes, implementados planes para despolitizar las Fuerzas Armadas, realizada una reforma educativa, mejorado el bienestar del personal y fortalecida la permanencia e institucionalidad de las Fuerzas Armadas—, surge en el Ministerio de Defensa en 2007 una nueva propuesta para presentar en la Asamblea Constituyente para redefinir el papel de las

Fuerzas Armadas, prohibir a la institución militar que actúe como dirimente político en el país, establecer el voto para los militares y eliminar el Servicio Militar Obligatorio.

Esta iniciativa obtuvo respuesta inmediata por parte de la opinión pública, según lo registra el editorial del diario *Hoy*, que puntualiza “*es necesaria la redefinición, para la cual debe tomarse como referencia la propia reflexión institucional que, con participación de sectores civiles, se recogió en el denominado Libro Blanco (...) esa redefinición del papel de las Fuerzas Armadas y la prohibición de asumir un papel dirimente que reclama la Ministra de Defensa, dependiente, en primer lugar, del efectivo desarrollo profesional*”.⁴⁶

Ha pasado casi una década entre la determinación y la implementación de una Política de la Defensa Nacional que, según demuestran los hechos, no ha podido dejar de ser errática; y nuevamente se pretende posponer un “efectivo desarrollo profesional”. Pero sobre todo, se lesionan los principios de seriedad, continuidad y confiabilidad al mantener la defensa y la seguridad en una permanente y frustrante “Tragedia de Sísifo”⁴⁷, de cuyas consecuencias no existirán responsables. Pese a ello, aún es factible realizar un proceso político democrático integral para la reforma legal, actualización de la Política de la Defensa y reestructuración de las Fuerzas Armadas.

3. CONCLUSIONES

- a) La reestructuración de las Fuerzas Armadas ha sido un proceso político derivado de la decisión del Presidente de la República, como responsable de la determinación de la Política de la Defensa Nacional y de las decisiones militares institucionales.
- b) La Directiva de Defensa Nacional emitida por el Presidente de la República dio lugar a la formulación de una agenda de defensa para el cumplimiento de los objetivos impuestos.
- c) La reestructuración de las Fuerzas Armadas es un proceso planificado y continuo, basado en las dimensiones legal, política, educativa, de capacidad operativa y de bienestar del personal, que actúan en forma interrelacionada.

- d) La reestructuración y transformación de la defensa debe comenzar por una definición de los conceptos y su alcance, para aplicarlos a la realidad, las necesidades y las disponibilidades del país.
- e) La cooperación interinstitucional e internacional son decisivas para elevar el nivel profesional y fortalecer la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y de la democracia.
- f) La continuidad y la responsabilidad de la implementación del cambio, así como la reestructuración y transformación de la defensa dependen del liderazgo, del compromiso con el interés social e institucional y de la rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

- “Declaración conjunta del Señor Presidente de la República del Ecuador Lucio Gutiérrez Borbúa y el Señor Presidente de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez”, <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/eventos/declaracionoctubre.htm>, 15 de octubre de 2004.
- “Diálogo Civil-Militar para la Construcción de la Democracia”, Programa de Estudios Interamericanos, Pontificia Universidad Católica de Ecuador/ Democracy Project, American University, 1997.
- “Política de Defensa Nacional del Ecuador”, edición actualizada 2006, Ministerio de Defensa Nacional de la República de Ecuador, <http://www.midena.gov.ec>, Quito, 2006.
- Alvin Toffler y Heidi Toffler, *War and Antiwar: Survival at the Dawn of the 21st Century* (Toronto: Little, Brown, and Co., 1993), p. 56.
- Fernando Bustamante, “La agenda de seguridad del Ecuador en los años 90”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 11, N° 14, octubre-diciembre de 1996.
- Francisco Gutiérrez, María Emma Wills y Gonzalo Sánchez (coords.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (Bogotá: Norma/ Universidad Nacional, 2006).
- Frederic Pearson y Martin Rochester, *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI* (4ª edición, Bogotá: McGraw Hill, 2005).
- Guillermo Holtzmann, “Las funciones de asesoría de las Fuerzas Armadas en las democracias latinoamericanas: un aporte a la relación civil militar”, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-5/holzman.htm>.
- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri), *El Plan*

El proceso político para la reestructuración de las Fuerzas Armadas de Ecuador

- Colombia y la internacionalización del conflicto* (Bogotá: Planeta, 2001).
- Isidro Sepúlveda (ed.), *Seguridad humana y nuevas política de defensa en Iberoamérica* (Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007).
- Juan Ramón Quintana, *La Defensa Nacional: un bien público. Estado, Fuerzas Armadas y sociedad en Bolivia* (La Paz: Unidad de Análisis Políticas de la Defensa, CHDS, 1999).
- Julia Sweig (dir.), “Andes 2020, una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la región andina” (Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung/Council of Foreign Relations, 2004).
- Minxin Pei, “Implementing the Institutions of Democracy”, *International Journal on World Peace*, Vol. XIX N° 4, diciembre de 2002.
- Pablo Martínez, *La reestructuración de las Fuerzas Armadas argentinas y el rol del Congreso. La experiencia argentina* (La Paz: CHDS, 2002).
- Paul Kennedy, *Hacia el siglo XXI* (Barcelona: Plaza y Janés, 1993).
- Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio* (Barcelona: Paidós, 1996).
- Seminario “¿Qué espera el Ecuador hoy de sus Fuerzas Armadas? Qué deben ser y para qué las Fuerzas Armadas en el Ecuador”, Pontificia Universidad Católica del Ecuador/Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales/El Comercio/Ministerio de Defensa Nacional de la República de Ecuador/Ciespal, junio de 1999.
- Seminario Internacional “El Problema Colombiano y su Proyección”, participaron: Dr. Adrián Bonilla (Flacso), Dr. César Montúfar (Universidad Andina), Dr. Simón Pachano (Flacso), Dr. Fernando Bustamante (Universidad de San Francisco), Dr. John Mac Mullen (Jefe de Operaciones del Pentágono), Cnel. José Baron Blanco (Colombia), Gral. Juvenal Herrera (Director de Inteligencia de Venezuela), Gral. Oswaldo Jarrín (Secretario del Cosena).
- Vladimiro Álvarez Grau, *El golpe detrás de los ponchos* (Guayaquil: Edino, 2001).

NOTAS

1. El Consejo de Seguridad Nacional (Cosena), en el documento “Política de Seguridad Frontera Norte” del 13 de marzo de 2000 determinó: proteger a la población, los recursos y el ambiente, no participar en asuntos internos de otro Estado, fortalecer el cumplimiento de la ley, promover la cooperación interinstitucional e internacional, impulsar el desarrollo social y económico de la región fronteriza, mejorar la eficacia de la Fuerza Pública. (Creación de las Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, Decreto Ejecutivo 332-C del 31 de marzo de 2000, Plan de Desarrollo de la Frontera Norte en vigencia desde el 13 de abril de 2000.)
2. Margaret Hayes, conferencia presentada en el Seminario para el Diseño de la Política de Defensa Nacional, Quito, mayo de 2002. Ver también de la misma

autora “El Libro Blanco de la Defensa: el caso de Estados Unidos” en Juan Ramón Quintana T. (coord.), *Libros Blancos de Defensa: concertación política y diseño estratégico comparado* (La Paz: Ministerio de Defensa, 2001).

3. Organización de Estados Americanos, Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII

CES/dec. 1/03 rev. 1, 28 de octubre de 2003.

4. Jonathan Ortiz Navarrete, “La doctrina de la seguridad humana en la política exterior canadiense. La contribución de Lloyd Axworthy al estudio de la política mundial”, *Revista Cidob d’ Afers Internacionals*, N° 60, 1/2003, http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/num_60_misclanea.

5. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), “Ecuador. Libro Blanco de la Defensa Nacional - Compromisos internacionales y medidas de confianza mutua”, en <http://www.resdal.org.ar/Archivo/ecu-libro-cap7.htm>.

6. Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio” en *La implementación de las políticas públicas* (Colección Antología de Políticas Públicas, México: Porrúa, 1993), pp. 15, 33 y 85.

7. Rodrigo Atria, “Libros de Defensa: una base común para su elaboración”, en Guillermo Pacheco (ed.), *Políticas de defensa y elaboración de Libros Blancos, experiencias latinoamericanas* (Guatemala: CHDS, 2003).

8. Ver “Conflictos de la región pesan en la defensa”, *El Universo*, 4 de julio de 2002; “Libro Blanco: se abre el debate”, *El Comercio*, 5 de julio de 2002. En “Las Políticas de Defensa Nacional: un bien público”, 24 de mayo de 2002, el diario *Hoy* reseñaba la participación de 250 personas y 11 delegaciones de países extranjeros. Ver también “Continúa discusión en torno al *Libro Blanco de la Defensa*”, *Hoy*, 30 de julio de 2002; “Foro sobre el *Libro Blanco*”, *El Tiempo de Cuenca*, 12 de agosto de 2002; “Debate sobre *Libro Blanco* continúa hoy y mañana”, *El Telégrafo*, 29 de julio de 2002.

9. Ole Waever, “Securitization and Desecuritization”, en Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security* (New York: Columbia University Press, 1989), p. 47.

10. *Ibíd.*

11. “Política de Defensa Nacional del Ecuador”, Ministerio de Defensa Nacional de la República de Ecuador, Quito, 2002.

12. Oswaldo Jarrín, *El manejo de crisis en el Libro Blanco de los Estados. Escenarios militares alternativos para el siglo XXI* (Quito: Escuela Politécnica del Ejército, 1994).

13. El embajador Francisco Carrión, Vicecanciller en 2000, recopiló 20 Libros Blancos de diferentes países.

14. Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Seguridad Hemisférica, CP/CSH-492/02, 8 de octubre de 2002, posteriormente aprobado por la Comisión Permanente de la OEA con el nombre de “Lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas de defensa (Libros blancos)”, <http://www.oas.org>. Ver también Luis F. Aguilar Villanueva, ob. cit.

15. Pablo Celi, “Los Libros Blancos y la relación civil-militar”, Guillermo

Pacheco (ed.), ob. cit., p. 149.

16. Oswaldo Jarrín, “Reforma de la seguridad nacional”, *El Universo*, mayo de 2004.

17. Oswaldo Jarrín, “Transformación de la defensa”, *El Universo*, 11 de junio de 2004.

18. Henry Mintzberg y James Brian Quinn, *El proceso estratégico* (2ª edición, México: Prentice Hall, 1997).

19. Burhan Ghalioun, “La déstabilisation du monde”, *Defense Nationale*, N° 4, abril de 1996.

20. Robert Keohane y Joseph Nye (eds.), *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

21. Fernando Vallespín Oña, *El futuro de la política* (Madrid: Taurus, 2003).

22. Martin van Creveld, *The Transformation of War* (New York: The Free Press, 1991).

23. Oswaldo Jarrín (coord.), *Memorias del Seminario “La Red de Seguridad Andina”* (Serie Ágora, Quito: Flacso, 2005).

24. Claudio Fuentes y Claudia Fuentes Saavedra (coords.), “Gobernabilidad del sector seguridad en América Latina”, informe realizado por Flacso-Chile a petición del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de la ONU y la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, como parte del proyecto “Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del sector seguridad en América Latina”, s/f.

25. José Hernández, “Diálogo Civil Militar: la otra ficción”, editorial, *Vanguardia*, 15 de noviembre de 2005.

26. John Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America* (Baltimore-London: Johns Hopkins University Press, 1988).

27. Oswaldo Jarrín, “Pretorianismo político y militar”, editorial, *El Universo*, 10 de junio de 2004.

28. “Oportunas precisiones institucionales”, editorial, *El Comercio*, 28 de octubre de 2005.

29. Alain Rouquié, *The Military and the State in Latin America* (Berkeley and Los Angeles, Ca.: University of California Press, 1987).

30. “Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República, los siguientes: (...) 3. Establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento.” Constitución Política de la República del Ecuador, Artículo 171.

31. Presidencia de la República del Ecuador, Directiva de Defensa Nacional, 2 de septiembre de 2005, <http://www.midena.gov.ec>.

32. Alain Rouquié, ob. cit.

33. Samuel Huntington, *El soldado y el Estado* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995).

34. Jaime García Covarrubias, “Transformación de la defensa: El caso de EEUU y su aplicación en Latinoamérica”, *Military Review*, Edición

Hispanoamericana, marzo-abril de 2005.

35. Robin Sykes, “Estrategia en épocas turbulentas”, en Robert Séller (comp.), *Gerencia moderna* (Bogotá, TM, Ediciones Macchi, 1994).

36. John J. Garstka: “El reto de la transformación”, *Revista de la NATO*, primavera de 2005.

37. Directiva del Ministerio de Defensa Nacional para la Reestructuración de las Fuerzas Armadas, noviembre de 2006.

38. Juan Rial, “La reforma del sector seguridad en democracias precarias”, en Bernardo Arévalo de León (comp.), *Hacia una política de seguridad para la democracia* (Guatemala: Igedep, 2002), p. 68.

39. “Reestructuración de las Fuerzas Armadas depende de sanción de tres leyes”, *El Telégrafo*, 12 de diciembre de 2005, <http://www.telegrafo.com.ec/hojas/lunes/nacional-2.html>; “Fuerzas Armadas anuncian su reestructuración”, *Expreso*, 13 de diciembre de 2005, <http://www.expreso.ec/html/actualidad2.asp>.

40. “Jarrín entregó proyectos para reestructuración de Fuerzas Armadas”, *La Hora*, 17 de mayo de 2006; “Reformas de la política de defensa fueron al Congreso. Una comisión legislativa analiza las propuestas. El ministro Jarrín pidió apoyo para el cambio”, *El Comercio*, 18 de mayo de 2006.

41. Estos seminarios fueron realizados simultáneamente en nueve ciudades del país: Quito, Guayaquil, Cuenca, Tulcán, Riobamba, Manta, Machala, Nueva Loja y Esmeraldas.

42. Oswaldo Jarrín, “La política de defensa nacional en la seguridad y la transformación de la defensa”, en *Actualización de la política de defensa nacional* (Quito: Ministerio de Defensa Nacional, 2006).

43. La Ley Orgánica de la Defensa Nacional fue aprobada en octubre de 2006; la Ley de Personal, el 10 de enero de 2007. Ver <http://www.congreso.gov.ec/frame.aspx?url=/legislacion/fraproyectosAprobados.aspx>.

44. La revista *Cosas* le dedicó un amplio artículo titulado “Reforma atraviesa cadetes y generales”. Entrevista al Ministro de Defensa Oswaldo Jarrín, por Carlos Vera, octubre de 2005.

45. Decreto Ejecutivo del mes de julio de 2006.

46. “No al voto de los militares”, *Hoy*, 15 de junio de 2007.

47. “La actual política de defensa errática”, entrevista a Oswaldo Jarrín, *Vanguardia*, 24 de abril de 2007. Lo que se necesita es que haya una integración y continuidad de los diferentes documentos para que la política de defensa y la política exterior del Ecuador no sean erráticas.

COMENTARIOS: Ecuador, Perú, México

CRAIG DEARE

Resulta difícil hacer comentarios generales cuando se trata de tres países con situaciones de seguridad tan distintas, tanto en relación a sus circunstancias históricas como a sus realidades actuales.

Los casos de Ecuador, Perú y México nos recuerdan que tratar de reflexionar o pensar sobre América Latina como si fuese una entidad consolidada, unida y coherente es un esfuerzo erróneo. Las sub-regiones clásicas—Centroamérica, región andina y Cono Sur—no son lo suficientemente integradas como para poder hacer este análisis (con la posible excepción de Centroamérica), y mucho menos lo es Latinoamérica en su totalidad. Aunque comparten una cultura semejante y un espacio geográfico contiguo, la verdad es que todos los países tienen realidades muy distintas, con niveles de desarrollo político, económico y social dispares.

El título de las investigaciones es interesante—“Las reformas al sector seguridad en América Latina: el impacto de las amenazas irregulares”—y merece investigación y estudio. Sin embargo, da la impresión que, a pesar de las verdaderas amenazas a la seguridad y defensa de los tres países en mención, y los demás en general, éstas se tienden a confundir con otros desafíos y preocupaciones que existen en la región. De hecho, las amenazas reales a la seguridad y defensa de los países de la región son más agudas por las mismas debilidades del desarrollo de instituciones políticas, la debilidad del imperio de la ley y los sistemas de justicia, deficiencias de los mercados internos y retos de la sociedad civil. En gran medida, el esfuerzo de las entidades de seguridad pública se encuentra combatiendo los efectos de problemas cuyas causas radican en esas mismas debilidades de desarrollo del país.

En el caso de Ecuador, el proceso de reestructuración de sus fuerzas armadas se debe primordialmente a un esfuerzo de liderazgo personal de Oswaldo Jarrín más que cualquier demanda política, de la presidencia o del ejecutivo. Tiene que ver en gran medida con una cantidad de reformas internas que se habían postergado por muchos años. Las situaciones de Perú y México son distintas. Como bien señala Carlos Basombrío

Iglesias sobre el resultado de situaciones únicas del Perú, a pesar del éxito de las fuerzas armadas al derrotar al Sendero Luminoso, éstas habían quedado muy debilitadas después del colapso del régimen de Fujimori. En los años entre el 2000 y 2007 el proceso de reforma en Perú ha logrado establecer delimitaciones relativamente claras entre los roles de las fuerzas armadas y la policía.

En cambio en México la situación no ha cambiado mucho. Las fuerzas armadas, tanto de la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de la Marina, mantienen sus posiciones relativas en el sistema nacional. Raúl Benítez ha resumido, de manera concisa e impactante, los elementos claves de la influencia de las fuerzas armadas que continúan y crecen durante el sexenio del Presidente Calderón. Enfatiza el creciente rol de las fuerzas armadas en las responsabilidades de la política; la continuación de la autonomía militar; la continuación de una relación civil-militar desbalanceada, aunque con mejoras paulatinas; y una falta de interés en que las fuerzas armadas participen activamente en tareas de seguridad internacional. Además, Benítez identifica muy bien los elementos mayores de la lucha burocrática relacionados al proceso de defensa.

Mi conclusión general es que sin mejores elementos de base en temas de desarrollo, los esfuerzos de seguridad seguirán siendo retroactivos con relación a la reforma necesaria en varios de esos sectores. Si no se entiende bien la relación desarrollo-seguridad, y la necesidad de invertir de manera efectiva e inteligente en las dos categorías, las posibilidades de un aumento de la inversión directa del sector privado se verán dificultadas, y eso no ayudará al progreso necesario a través de la región.

REFORMAS DEL SECTOR SEGURIDAD: EL CASO DE CHILE

LUCÍA DAMMERT

Flacso-Chile

1. INTRODUCCIÓN

En Chile, la década de 1990 marca el regreso a la democracia tras 17 años de dictadura militar. Es en esta década cuando se inicia el período de “transición” democrática, durante el cual, con mucha cautela, se llevaron adelante algunos cambios institucionales necesarios para asegurar la estabilidad democrática, buscando el fortalecimiento del gobierno civil democrático sin generar tensiones de poder con las estructuras heredadas de la dictadura.

Si bien no hubo golpes militares, ni caídas o destituciones de mandatario alguno desde 1990 hasta la fecha, sí se produjeron hechos que provocaron tensión y cierta inestabilidad en los gobiernos sucesivos. Pese a recobrar la democracia con la elección del presidente Patricio Aylwin en 1990, la gobernabilidad se vio comprometida por arreglos constitucionales realizados durante la dictadura, que aseguraban la permanencia de Augusto Pinochet en cargos de importancia, como la Comandancia en Jefe del Ejército y, luego de su retiro, como Senador vitalicio. Desde estos cargos, realizó gestos de desacuerdo con las decisiones políticas o judiciales a manera de intimidación. Durante el gobierno de Aylwin (1990-1994), parte del Ejército llevó a cabo actos de amedrentamiento ante decisiones poco favorables para la institución militar, como los llamados “ejercicios de enlace” y el “boinazo”, durante los cuales hubo movimiento de tropas en una clara alusión al poder que aún mantenía Pinochet. Al mismo tiempo, la existencia de Senadores designados constitucionalmente evitó que se obtuviera la mayoría necesaria en el Parlamento para que se aprobaran reformas constitucionales dirigidas a garantizar la estabilidad de las instituciones democráticas y otorgar el poder necesario al Presidente.

El gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) tuvo mayor estabilidad, con un Pinochet retirado e instalado en el Senado propiciando gestos

de reconciliación. Hacia el fin del período de gobierno se produjo su detención en Londres, situación que no causó gran inestabilidad interna. El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) no sufrió problemas de inestabilidad interna y pudo llevar a cabo reformas constitucionales que reforzaron la institucionalidad democrática. Así, por ejemplo, actualmente el Presidente de la República se ve facultado a pedir el retiro de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, así como del General Director de Carabineros, sin necesidad de apoyo del Legislativo, como se estipulaba en la Constitución de 1980. De igual forma, desaparece la figura del “Senador designado”, con lo cual la “bancada militar” pierde el rol político adquirido a inicios del proceso democrático.

Ahora bien, el sector seguridad y cada una de las instituciones que lo constituyen han seguido caminos diversos en el proceso de reformas, modernización y desarrollo. A continuación, se presenta un breve panorama de estos cambios, así como de los desafíos aún pendientes en cuatro áreas: Defensa, Seguridad Pública, Justicia e Inteligencia.

2. DEFENSA

Luego de la participación directa de las Fuerzas Armadas en la conducción política del país durante los años de la dictadura de Pinochet, se evidencia una tendencia permanente hacia la definición de espacios profesionales y la limitación de su involucramiento en temas de contingencia política. En parte por decisión de los gobiernos civiles y también por la redefinición estratégica de las Fuerzas Armadas, se ha logrado establecer un balance del accionar militar.

Si bien los militares se han retirado de la participación política contingente, no se puede obviar que sus niveles de autonomía para la toma de decisiones en prácticamente todos los ámbitos de su accionar son relevantes. En este sentido, se identifican algunos desafíos que requieren ser mencionados especialmente.

a) *Aumentar el liderazgo civil*: la participación de civiles en la toma de decisiones respecto a los temas estratégicos de la defensa es aún limitada. En muchos aspectos, el Ministro de Defensa y los Subsecretarios de las tres ramas actúan principalmente como vín-

culo entre el poder político y los militares, y reconocen por ende la presencia de una esfera de decisión independiente. Si bien es relevante la consolidación de la autonomía profesional para determinar, por ejemplo, el tipo de armamento necesario para un hecho específico, tareas como la definición de los contenidos de los cursos de formación, el presupuesto y las prioridades de los programas deberían estar en el ámbito de la coordinación con la conducción civil.

- b) *Capacitar al personal civil*: la mayoría de las instancias de formación vinculadas a la temática pertenecen o se relacionan con las Fuerzas Armadas, situación que revierte en limitados espacios de reflexión crítica respecto a la institución en sí misma. Adicionalmente, el personal civil con pericia en el tema carece de espacios permanentes de trabajo en el Ministerio de Defensa. Como se ha podido comprobar en estudios empíricos, la mayoría de los asesores civiles desarrolla tareas más bien esporádicas, situación que va en claro desmedro de la capacidad civil para liderar y desarrollar iniciativas de largo plazo.
- c) *Redefinir roles y funciones*: la situación actual de Chile respecto a los países vecinos está marcada por la disminución de los conflictos y el desarrollo de mecanismos políticos de trabajo conjunto. Adicionalmente, diversos compromisos han llevado a una mayor participación en procesos de paz y misiones internacionales. Todo lo anterior debería conllevar a una redefinición de los roles y funciones de las Fuerzas Armadas, en el marco de un diálogo nacional que identifique las metas definidas para este propósito.
- d) *Vincular la solicitud presupuestaria con metas y objetivos*: el presupuesto ordinario del sector defensa, así como los recursos extraordinarios que reciben las Fuerzas Armadas por la Ley del Cobre, deberían estar vinculados a objetivos y metas precisas. Así, por ejemplo, y como ocurre en otros contextos, establecer alternativas para la compra de armamento y material tecnológico, al igual que el impacto esperado de dicha inversión.

- e) *Vincular instituciones de protección social*: los sistemas de salud, educación y previsión con los que cuentan las diversas ramas de las Fuerzas Armadas involucran fuertes gastos para el presupuesto nacional. Avanzar en una revisión de su relación costo-eficiencia, así como de la posibilidad de integrar algunos de estos servicios, es un tema de agenda pendiente.
- f) *Revisar el servicio militar obligatorio*: uno de los temas pendientes es la revisión de la utilidad y necesidad de este sistema de conscripción.
- g) *Coordinar con la política exterior*: la necesidad de avanzar en mecanismos de coordinación de la política de defensa con la política exterior es vital para avanzar con mecanismos efectivos de trabajo. Un ejemplo de estas iniciativas es el 2 + 2 desarrollado con Argentina y, más recientemente, con Perú.

3. SEGURIDAD PÚBLICA

En Chile existen dos instituciones policiales: Carabineros de Chile, encargada de la prevención del delito, y la Policía de Investigaciones, dedicada a la investigación. Ambas dependen aún del Ministerio de Defensa; los cambios constitucionales definieron que la dependencia estaría a cargo de un “*ministerio encargado de la Seguridad Pública*”, pero está aún en debate la creación de un ministerio, o de una subsecretaría dentro del Ministerio del Interior.

Las Policías chilenas cuentan con altos niveles de confianza y aprobación ciudadana. Sus bajos niveles de corrupción y la percepción de profesionalismo frente al incremento de la criminalidad tornan las miradas públicas hacia el gobierno como principal responsable del deterioro de la situación. Todo lo anterior no ha colaborado en la instalación de una agenda de reformas en la que la conducción civil sea clave. Por el contrario, los niveles de autonomía institucionales son fundamentales a la hora de entender los cambios que han sufrido ambas Policías. En términos generales, se podría decir que la mayoría de los cambios experimentados por Carabineros de Chile, así como las propuestas de programas desarrollados por la Policía de Investigaciones, son procesos

intrainstitucionales que posteriormente son comunicados y coordinados con el gobierno.

Diversos son los desafíos que se pueden mencionar respecto a la seguridad pública, entre ellos se destacan los más relevantes:

- a) *Consolidación del liderazgo civil*: la ausencia de expertos civiles en relación con la problemática policial es evidente. Los cargos existentes ocupados por civiles tienen capacidad administrativa y limitado mando sobre las instituciones policiales.
- b) *Evaluación del accionar*: una tarea pendiente es la definición de mecanismos de evaluación de los programas o estrategias policiales por parte del gobierno. En la actualidad no se conocen estudios de evaluación de impacto o proceso de dichas estrategias.
- c) *Evaluación del costo-eficiencia del aumento de dotación*: tampoco se conocen estudios que justifiquen el sostenido aumento de la dotación policial y menos aún su utilización territorial. Desde esta perspectiva, se busca tornar más participativo el proceso de toma de decisiones sobre seguridad pública en el país.
- d) *Cambio en el sistema de justicia militar*: el sistema de justicia al que pertenece el personal policial de Carabineros es militar, aun en los casos en que se enfrentan con civiles en actos no vinculados con sus tareas cotidianas. Esta situación ha generado la solicitud de diversas instituciones de la sociedad civil, que reconocen en ella niveles de discrecionalidad.
- e) *Mayor coordinación y colaboración entre agencias*: la limitada dotación con que cuenta la Policía de Investigaciones ha conllevado a una presencia significativa de Carabineros de Chile en tareas investigativas. De hecho, más del 40% de las órdenes de investigar son desarrolladas por esta última institución, situación que acarrea duplicaciones evidentes e innecesarias. Por tanto, es central definir la necesidad de colaboración y coordinación en temas especialmente vinculados con la investigación, pero también con la prevención del delito.

4. JUSTICIA

Sin duda, es la Justicia el área en la que mayores reformas se han desarrollado en Chile. Especialmente vinculados con el proceso penal, los cambios han sido profundos e impactan sobre la calidad misma del proceso. De esta manera, se pasó de un procedimiento escrito, secreto y de larga duración a otro oral, público y con tiempos significativamente menores para la resolución de los casos. Este cambio ha sido gradual y requirió de una importante inversión pública para la creación de instituciones nuevas, como el Ministerio Público y la Defensoría Penal, así como para el proceso de capacitación de los actores vinculados al proceso, como los policías, peritos y otros. Cabe destacar que su inicio no ha estado exento de problemas relacionados principalmente con la percepción ciudadana (apoyada muchas veces por los medios de comunicación) de garantismo o “mano blanda”, debido a casos en que los culpables de ciertos delitos han recibido castigos que fueron considerados leves.

A pesar de los importantes avances logrados en esta materia, aún quedan espacios relevantes que requieren ser reformados y modernizados para lograr mayor eficiencia y calidad del servicio. Entre los principales, se encuentran la Justicia de familia, la Justicia civil y la Justicia militar.

5. INTELIGENCIA

La creación de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) instaló la posibilidad de establecer mecanismos de mayor coordinación y profesionalización por parte de los servicios de inteligencia que funcionan en el país. Pero las expectativas no han sido satisfechas debido a los importantes niveles de discrecionalidad con que se realizan las tareas de inteligencia, así como a las limitadas coordinaciones existentes con las tareas de inteligencia policial. Son aún múltiples los desafíos pendientes para la consolidación de un proceso de reforma que establezca un sistema de inteligencia que funcione en el marco del Estado de Derecho y con niveles relevantes de eficiencia y eficacia.

DEFENSA, SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO

RUT DIAMINT

1. INTRODUCCIÓN

El debate sobre las misiones militares en América Latina no puede desligarse de la reciente historia autoritaria vivida en la mayoría de las naciones de la región. No puede pensarse en abstracto, sin recordar que la transición a la democracia es un período crucial, de tensiones, durante el cual los legados autoritarios tratan de sobrevivir, mientras que las prácticas democráticas luchan por emerger. El debate sobre nuevas amenazas y la urgencia por encontrar soluciones a la violencia ciudadana no se inscriben en un vacío, sino en la memoria del avasallamiento de los derechos humanos por parte de las instituciones militares.

La violencia del orden social está vinculada a las fallas de la democratización y a la marginación de amplios sectores sociales. La creciente inseguridad en muchas ciudades de América Latina, algunas de las cuales tienen el amargo récord de estar en los primeros lugares en criminalidad, es tanto consecuencia del quiebre de expectativas ante los nuevos gobiernos democráticos, como efecto de una notoria debilidad en la institucionalidad republicana. Como han señalado muchos académicos, las naciones latinoamericanas han establecido exitosamente el régimen democrático, sin desarrollar un Estado democrático completo;¹ tienen democracias sin ciudadanía;² y tienen ciudadanía de baja intensidad.³ Esa incremental inseguridad también dejó en evidencia el colapso de los sistemas de seguridad interior.

En esta presentación reflexionaré primero acerca de los temibles efectos de la superposición de funciones policiales y militares para la estabilidad del régimen democrático en América Latina. En segundo término, presentaré brevemente un panorama de las políticas de defensa en Argentina, resaltando por qué para mi país la división entre funciones de defensa y de seguridad es vital para la vigencia y estabilidad del sistema político.

2. MILITARES Y POLICÍAS EN EL ESTADO DE DERECHO

Un fundamento esencial del Estado de Derecho es la plena conducción democrática de las Fuerzas Armadas. El control de todas las instituciones relacionadas con la defensa, sin protagonismo ni autonomía por parte de las fuerzas militares, es determinante de la estabilidad democrática alcanzada. El control de las Fuerzas Armadas expresa una relación de poder que en democracia obliga a las instituciones militares a aceptar un rol subordinado a la política.

En muchos países de la región, pero particularmente en el Cono Sur, la diferenciación entre la seguridad interior y la defensa fue una herramienta fundamental de la construcción democrática, al acotar la participación de las Fuerzas Armadas a escenarios de confrontación con fuerzas de iguales características e inhibir así su accionar en los conflictos internos. De esta forma, se impedía tanto el uso político de los militares por parte de las autoridades como los excesos militares frente a la ciudadanía.

Si bien este principio se mantiene en varios países del Cono Sur, una mirada actual del sector defensa revela que la división entre defensa y seguridad pública no ha sido tajante. Por una parte, se puede comprobar que hay avances en el control civil de las Fuerzas Armadas. No obstante, ninguna de las instituciones castrenses de la región completó su proceso de transformación, incorporando íntegramente los principios democráticos hacia los mandos civiles superiores y hacia el interior de la estructura. Es cierto, como explica Narcís Serra, que las Fuerzas Armadas tienden a resistir el avance del gobierno sobre su institución: *“La corporación militar acepta ya los controles organizativos pero intenta mantener el control sobre la definición profesional, sobre los valores a cultivar por el colectivo para decidir de forma autónoma sobre la educación militar, el acceso a la carrera y los mecanismos de promoción interna”*.⁴ Pero debe reconocerse que los gobiernos pudieron haber intentado profundizar los retos de democratizar, como finalmente sucedió en España, lo que dio allí lugar a la *“asimilación por parte de los militares de valores más próximos a los de la sociedad a la que sirven, (...) de Institución que dialoga con los poderes del Estado, a la de ser un sector de la Administración”*.⁵

Se suma a esta ausencia de una efectiva supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas el hecho de que ellas, y más específicamente el Ejército,

ampliaron sus tareas en el orden interno, sustituyendo a las policías, y el resultado de esto es una militarización del orden público.⁶ De esta forma, los valores castrenses se trasladan a la sociedad y se incrementa el nivel de violencia admitido, justificado por el temor a la criminalidad diaria. Entonces, los principios democráticos se desvanecen, la sociedad hace justicia por mano propia y los mismos ciudadanos que reclamaban la democracia exigen hoy la mano dura y la tolerancia cero, resquebrajando el Estado de Derecho. En buena parte de los países de la región, hay una ausencia de estrategias y políticas públicas de seguridad ciudadana, *“dentro de una inercia autoritaria que privilegia, hoy por hoy, soluciones efectistas de ‘tolerancia cero’ y ‘mano dura’, sostenibles sólo en el corto plazo y económicamente ineficientes”*.⁷ Detrás de este panorama se olvidan los costos que tiene para la democracia no garantizar la imposición de la ley ni establecer la supremacía civil sobre los aparatos de defensa.

Si con anterioridad decíamos que las Fuerzas Armadas se encontraban ante una crisis de identidad pues no podían definir su papel en democracia, y que especialmente los procesos de integración habían eliminado su misión de combatir a Fuerzas Armadas de los países vecinos, ahora podríamos sostener—por el contrario—que sobran misiones, con el terrible agravante de que no son misiones de defensa.⁸

Las nuevas amenazas como el narcotráfico, el terrorismo, la criminalidad organizada, las maras, la inseguridad pública, la carrera armamentista, las catástrofes ambientales, las migraciones compulsivas, las identidades ideológicas y la pobreza, son fenómenos que sólo tienen en común su condición de problemas de la “seguridad interior”. El resultado ha sido una securitización⁹ de los asuntos públicos internos y de las relaciones exteriores.

El sistema de seguridad interna tiene la finalidad de prevenir el crimen o, en su defecto, penalizarlo, mientras que el sistema de defensa está dirigido a responder a ataques contra la integridad del Estado o su territorio. La seguridad pública se regula por el Código Penal; la defensa, por medio de la Carta de las Naciones Unidas, las Constituciones nacionales, las leyes nacionales y, en el peor escenario, por el Código Militar. La seguridad depende primariamente del Ministerio de Justicia, mientras que la defensa depende de los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores, del Congreso Nacional y de las entidades multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA).

Cada vez es más complicado establecer esa diferenciación vital para el Estado de Derecho, por la incapacidad de los gobiernos de organizar políticas públicas de seguridad eficientes y, además, por la presión norteamericana en contra de esa división entre defensa y seguridad. La propuesta del Comando Sur de Estados Unidos de desarrollar actividades interagencias va en la dirección equivocada: su *Command Strategy 2016* promueve que un comando militar interactúe con agencias de América Latina, lo cual significa que las Fuerzas Armadas norteamericanas trabajarán con nuestras policías, acentuando la securitización de los problemas sociales y resquebrajando el frágil Estado de Derecho.

Bajo este nuevo paraguas de legitimidad que nos ofrece el Comando Sur, reconociendo además que las crisis de los sistemas de seguridad afectan la gobernabilidad y, finalmente, ante la falta de respuestas o políticas eficaces, los Estados latinoamericanos tienden a recurrir a las Fuerzas Armadas para enfrentar asuntos de seguridad interior.

3. EXPANDIR LAS DEBILIDADES

En el último tiempo Brasil, Perú y Bolivia han recurrido a los militares para enfrentar los problemas de seguridad interior. Brasil instaló al Ejército en las calles como recurso para frenar la violencia, estrechamente vinculada al narcotráfico, y en consecuencia los militares crearon una doctrina para usar tropas en actividades de seguridad pública: las Operaciones para Garantizar la Ley y el Orden (OpGLO).¹⁰ Tareas que deberían destinarse a las fuerzas de seguridad han pasado a ser crecientemente funciones del Ejército.

Por su parte, el gobierno del presidente socialista Evo Morales movilizó tropas del Ejército ante la amenaza de campesinos de Yacuiba, Tarija, de cerrar las válvulas de exportación de gas con destino a Brasil¹¹ y reprimió las manifestaciones sociales con militares, un escenario que jamás se habría previsto en un gobierno popular.

En Perú se recurrió al aparato militar para enfrentar una huelga de maestros. La medida de excepción por 30 días puso al Ejército a la cabeza de la represión.¹² Algo similar a lo que ocurrió en 2006 en Ecuador, donde 20 personas resultaron heridas en un enfrentamiento entre Fuerzas Armadas y grupos de indígenas y organizaciones sociales que rechazaban

la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos.¹³ Colombia representa otra situación dilemática ya que las fuerzas militares están permanentemente en riesgo de ataque tanto por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como por parte de los paramilitares,¹⁴ y al mismo tiempo, esas fuerzas son criticadas por su reducido apego al respeto de los derechos humanos.¹⁵

Las derivaciones de esta superposición son una amenaza al Estado de Derecho, son fracturas democráticas. El discurso de la represión ilegal y la ausencia de Estado de Derecho impuesta por las dictaduras militares desaparecieron, pero ahora los militares cometen actos ilegales por pedido de los gobiernos democráticos y, en muchos casos, con la anuencia de la sociedad, que protege más sus propiedades que sus propios derechos.

Ahora se plantea esta increíble contradicción que viene de la mano del Comando Sur: parece que a Estados Unidos no le molesta utilizar a las Fuerzas Armadas para combatir la criminalidad organizada. Entonces ¿con qué legitimidad criticará el surgimiento de milicias populares? Esto está sucediendo en Venezuela. Hugo Chávez incluyó entre las reformas a la Constitución el Artículo 329, que propone la “Milicia Popular Bolivariana” como un componente más de las Fuerzas Armadas, junto con el Ejército Bolivariano, la Armada Bolivariana, la Aviación Bolivariana y la Guardia Territorial (hoy Guardia Nacional). ¿Cuáles son los principios, doctrina, criterio organizacional, legalidad, que permiten que las Fuerzas Armadas sean policías de su sociedad, pero que cuestionan que la sociedad sea ejército popular? La ruptura del Estado de Derecho por un costado habilita a que se quiebre por el otro. Si admitimos que la seguridad pública quede en manos militares, deberemos tolerar otras excepciones cuya consecuencia será el debilitamiento del sistema político.

Estos pocos ejemplos muestran una tendencia generalizada de la que sólo parecen escapar algunos países del Cono Sur, específicamente Argentina, Chile y Uruguay. La opción de contrarrestar la inseguridad o el crimen organizado con fuerzas militares, lejos de contribuir a solucionar el problema, lo aumenta: militariza la seguridad pública, daña el control civil, debilita la gestión de políticas de defensa, superpone funciones entre diferentes agencias, limita las garantías de los individuos, hace que los recursos sean menos eficientes y aumenta el gasto estatal. Estas falencias deberían ser un incentivo suficiente como para completar

la democratización de la defensa y mantener a las Fuerzas Armadas desempeñando sus misiones específicas de detener la agresión externa producida por otra institución de características similares a las suyas.

4. REFLEXIONES SOBRE ARGENTINA

Desde la recuperación democrática, los sucesivos gobiernos argentinos vienen desarrollando iniciativas para establecer el control civil de las Fuerzas Armadas y la formulación de una política de defensa acorde con los principios del Estado de Derecho y los consensos internacionales. En los años 90, Argentina tuvo un rol de liderazgo en promover la incorporación de la región a los regímenes de control y limitación de armas de destrucción masiva, el emplazamiento de cláusulas democráticas como condición para la pertenencia a los organismos multilaterales y el control civil democrático de las Fuerzas Armadas como requisito de la consolidación democrática.

Argentina promovió así la cooperación en seguridad y el fortalecimiento de la confianza mutua regional; lo hizo por necesidad, para cambiar el patrón de confrontación que instalaron los militares durante los largos períodos de dictadura. El Tratado de Paz y Amistad firmado por el presidente Raúl Alfonsín y la creación de un acuerdo estratégico con Brasil, que luego dio pie a la conformación del Mercosur—cuyo origen se debe a problemas de seguridad y no de orden comercial—delinearon el marco de un nuevo relacionamiento subregional. La Cancillería diseñó un complejo esquema de seguridad, que fue encontrando los mecanismos para acrecentar la cooperación y el intercambio entre las cancillerías, los equipos del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas de los Estados de la región. El planteo era influir positivamente en el establecimiento de una seguridad cooperativa a través de una compatibilización de las agendas políticas regionales y un mayor control político de la defensa.

La vigencia del orden constitucional derivó en la regularización del funcionamiento de las instituciones democráticas. Una peculiaridad de este modelo fue disponer el traspaso de las cuestiones de seguridad internacional desde el Ministerio de Defensa hacia la Cancillería. El centro de toma de decisión se alejó de los núcleos militares y quedó bajo el

absoluto control de las autoridades civiles. Paulatinamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores fue incorporando al proceso de formulación de las políticas de seguridad a los funcionarios del Ministerio de Defensa, a representantes de las Fuerzas Armadas y a legisladores. Si bien se dio una ampliación de los actores de la seguridad internacional, la sociedad quedó fuera de este debate y las sucesivas crisis internas relativizaron los logros de estos cambios de política, que de todas formas convirtieron a Argentina en un Estado democrático, productor de seguridad y confianza para la comunidad internacional.

5. LAS REFORMAS DE LA DEFENSA

Desde el primer gobierno democrático radical, el control civil democrático de las Fuerzas Armadas tenía como eje reforzar el Ministerio de Defensa, con el apoyo de una nueva Ley de Defensa. El Poder Ejecutivo pidió el juzgamiento de los delitos aberrantes y, en un proceso sin precedentes, se sometió a juicio a los jefes militares de las Juntas que habían gobernado durante la dictadura. No obstante, pese a estas intenciones, la gestión del presidente Alfonsín estuvo signada por la permanente confrontación con las Fuerzas Armadas, que reaccionaban a las medidas del gobierno con levantamientos y rebeliones.

Tratando de fortalecer la democracia ante la insubordinación militar, se aprobó por unanimidad en 1988 la Ley de Defensa N° 23.554. La norma establecía la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas, delimitaba las funciones de defensa a acciones de orden externo y excluía a los militares de misiones de orden público, que quedaban en la órbita de las fuerzas de seguridad. La Ley N° 24.059 de 1992 reguló el papel de la defensa interior. Ambas leyes prohíben que las Fuerzas Armadas realicen tareas de inteligencia interior y les permiten sólo el apoyo logístico, el aporte de “información lateral”, pero no que se hagan cargo en forma aislada de ninguna misión. Todas estas iniciativas fueron valiosas para el proceso de afirmación del Estado de Derecho.

El gobierno de Carlos Menem propuso una “civilización” de los hombres de armas y su reprofesionalización para los nuevos desafíos “post-Guerra Fría”. La política de defensa asignaba a la estructura militar un nuevo rol en el orden internacional, acorde con los mandatos

occidentales posteriores a la finalización del enfrentamiento Este-Oeste: una creciente participación en misiones de paz. Asimismo, y en concordancia con la reforma del Estado, se fijó en 1992 un plan de racionalización y privatizaciones del complejo industrial-militar.

Sólo el gobierno de Fernando de la Rúa fue permeable a las propuestas provenientes de Estados Unidos, admitiendo funciones de seguridad interna a las Fuerzas Armadas, especialmente para combatir el terrorismo y el narcotráfico. Por suerte, su limitada permanencia en el poder no alcanzó a modificar los lineamientos efectuados por las anteriores administraciones democráticas. La división entre tareas internas y externas y el objetivo de ejercer control civil sobre las Fuerzas Armadas se mantuvieron como una constante, producto axiomático de la transición a la democracia.

6. UN DISEÑO PARA EL APARATO MILITAR

Uno de los desafíos de la democracia es la transformación cultural del sector defensa, desde las cambiantes demandas de la modernización de sus aparatos y la incorporación de nuevas tecnologías, hasta la creación de un nuevo significado de lo militar. Se ha pasado de un modelo disuasivo de defensa a un rol diplomático de las Fuerzas Armadas, sin que ello signifique una transformación en su educación y adiestramiento.

El cambio de paradigmas culturales de este nuevo milenio tiene que dar lugar a un diseño conjunto de la reforma del sector seguridad. Un planteo integral, en el cual se determinen y modernicen las funciones policiales, migratorias, aduaneras, judiciales, financieras y militares hacia unas Fuerzas Armadas del siglo XXI, rápidas, flexibles y ágiles, o sea, que puedan cubrir espacios más amplios con un despliegue más concentrado, pero con mucha mayor elasticidad operativa. Ello permitirá mantener la necesaria división entre tareas de orden público y el empleo para la defensa, ajustando y coordinando las respuestas de cada institución y agencia a los requerimientos de las nuevas amenazas globales, pero esencialmente evitando las superposiciones, garantizando que la preparación militar sea acorde con las exigencias de un mundo complejo y con tecnologías sofisticadas.

El diagnóstico del Ministerio de Defensa del gobierno del presidente Néstor Kirchner fue que no se pudo completar el proceso de conducción

civil del área por un enfoque delegativo de las funciones civiles hacia los militares. En consecuencia, esta administración se ha propuesto encarar cursos de acción en tres direcciones:

- a) operativización del marco legal existente y desmilitarización de competencias civiles;
- b) reestructuración de la administración de recursos y de la articulación de ciencia y tecnología;
- c) reforma de la capacitación y educación civil y militar e incorporación de las perspectivas de género y de derechos humanos.

Para realizar estas reformas, se fortaleció por una parte el Estado Mayor Conjunto y por otra, se dio lugar a la incipiente comunidad civil de defensa. El primer logro fue la reglamentación de la Ley de Defensa (junio de 2006), asunto pendiente desde 1988, cuyo principio central es la supremacía civil y la separación de las funciones de defensa de las de seguridad interior. Están en proceso la reforma de la Inteligencia Militar, la propuesta ministerial para reforma del Código de Justicia Militar y la búsqueda de proyectos de ciencia y tecnología junto con otras instituciones públicas y privadas del país, así como de convenios con otros Estados. Todas las acciones emprendidas apuntan a fortalecer la primacía legal, poner al día las capacidades militares y especializar la defensa para el combate con otros ejércitos regulares.

7. LOS DESAFÍOS ACTUALES

Desde el fin de la Guerra Fría se han multiplicado los debates sobre el andamiaje institucional del sistema internacional, que fue diseñado para responder a una realidad bien diferente de la actual. La estructura jerárquica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que estableció un peculiar balance de poder entre las naciones victoriosas de la Segunda Guerra Mundial, no representa cabalmente a los factores de poder de inicios del siglo XXI. Del mismo modo, un escenario incierto y cambiante, con amenazas que modifican el papel del Estado, no permite convenir

sobre los criterios que legitimarían la conformación de un nuevo Consejo de Seguridad.

La desvinculación entre la defensa y la territorialidad; la globalización que favoreció la transnacionalización de las amenazas; la superposición incremental de actores internos y externos, públicos y privados, actuando simultáneamente en varios niveles; el pasaje continuo e inestable del balance de poder a los dividendos de la paz, y de allí al realismo unilateral, conforman un panorama que obliga a constantes replanteos y redefiniciones.

El enfoque norteamericano es el de un mundo estadocéntrico, dominado por un dilema de seguridad que inhibe una cooperación duradera entre los Estados y establece una acción preventiva sobre peligros futuros no determinados, y donde las capacidades militares son la clave de la política internacional. Esto no coincide con las posiciones sostenidas por la actual administración argentina, pues las políticas norteamericanas dan lugar, supuestamente, a dos alternativas, ninguna de las cuales es aceptable para nuestro país: para este realismo neoconservador, los Estados pueden agruparse para contrabalancear al hegemon o pueden aliarse con éste en una estrategia defensiva. Argentina, por el contrario, está demostrando que su alternativa es la profundización de la integración regional y la cooperación—tema a tema—con los países desarrollados.

Sin duda, las nuevas amenazas imponen sus reglas de juego, incidiendo sobre la población y poniendo en riesgo la eficiencia del aparato estatal tradicional. Estas nuevas amenazas le causan al Estado un déficit muy grande de gestión y de calidad de las organizaciones públicas. El Estado va incumpliendo una cantidad de funciones hasta llegar a descuidar la protección de la sociedad, dejando grandes espacios vacíos, que son ocupados por grupos con poder y capacidades que provienen en general de recursos originados en el crimen organizado. El desafío para el Estado es cómo integrar una respuesta rápida y eficiente a estos problemas, pero sin salir del estricto marco del Estado de Derecho.

El Mercosur como zona de paz, los ejercicios conjuntos combinados y las medidas de construcción de confianza y seguridad son el motor para cimentar un marco de seguridad regional. Si bien hay muchas contramarchas en la región para trabajar colectivamente contra las amenazas comunes, lo que se suma al hecho de que los países miembros están dominados por sus agendas internas y cuentan con limitados recursos para

hacer políticas públicas de seguridad, el futuro compartido aparece como la única propuesta viable.

Una agenda de trabajo conjunta, a través de los recursos diplomáticos y políticos y de acciones concretas entre los gobiernos y agencias nacionales, tanto en temas de defensa como de seguridad, favorecerá una mayor democratización y transparencia, cuyos efectos serán generar más confianza y un mayor progreso de nuestras sociedades. Hoy se requiere la colaboración de las otras áreas para poder anticipar los conflictos, no sólo de orden militar sino también político, económico y social. Ese camino se encuadra en la distinción señalada por Joseph Tulchin y Ralph Espach, quienes han sugerido que Latinoamérica debe dejar de ser *rule-taker* para convertirse en *rule-maker*.¹⁶

Desde hace algunos años se viene planteando una alternativa: la *Security Sector Reform* (SSR). La SSR apunta a

*trabajar para manejar y operar el sistema de seguridad de una forma más consistente con las reglas democráticas y afín a los principios de buena gobernanza, y así, contribuir al buen funcionamiento de los esquemas de seguridad (...). SSR no es sólo un asunto técnico, sino uno altamente político. Incluye el desarrollo de mejores condiciones para la consolidación democrática en países en transición, en nuevas democracias, en democracias frágiles.*¹⁷

Los líderes latinoamericanos deben asumir el desafío político de conducir la defensa, mantener separadas las funciones policiales y militares y desarrollar las capacidades civiles en el sistema de seguridad. Ésa es la única garantía para conseguir la supremacía civil y edificar un Estado de Derecho resistente.

NOTAS

1. Laura Tedesco y Jonathan Barton, *The State of Democracy in Latin America* (London: Routledge, 2004), p. 46.

2. UNDP, "A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change" (UNDP, 2004 <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>), pp. 1-16.

3. Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo Iazzetta (eds.), *Quality of Democracy: Theory and Applications* (Chicago: University of Notre Dame Press, 2004).

4. Narcís Serra, “Amenazas a la democracia en el campo de las Fuerzas Armadas, la Policía y la inteligencia: sugerencias a partir del caso de España”, III Asamblea General del Club de Madrid, <http://www.clubmadrid.org>, p. 6.
5. *Ibid.*, p. 7.
6. Rut Diamint, “Military, Police, Politics, and Society. Does Latin America have a Democratic Model?”, en Jorge I. Domínguez y Anthony Jones, *The Construction of Democracy. Lessons from Practice and Research* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007), pp. 149-150.
7. Fernando Carrillo-Flórez, “Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso”, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 0, 2007, <http://www.pensamientoiberoamericano.org/b/sumarios/>.
8. Rut Diamint, *Democracia y seguridad en América Latina* (Buenos Aires: Nuevohacer, 2002), pp. 89-115. Ver también David Pion-Berlin y Craig Arceneaux, “Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America”, *Armed Forces and Society*, Vol. 26 N° 3, Spring, 2000.
9. Ole Wæver, “Concepts of Security: Problems of Research on Non-Military Aspects”, *Copenhagen Papers* N° 1, Center for Peace and Conflict Research, 1987; Barry Buzan, Jaap de Wilde y Ole Wæver, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder, Co.: Lynne Rienner, 1998).
10. Jorge Zaverucha, “The ‘Guaranteeing Law and Order Doctrine’ and the Increased Role of the Brazilian Army in Activities of Public Security”, trabajo presentado en el Congreso 2007 de la Latin American Studies Association (LASA), Montreal, 5 a 7 de septiembre de 2007.
11. “Peligra provisión de gas boliviano a Brasil”, *El Diario*, Bolivia, http://www.eldiario.net/noticias/nt070718/3_02ecn.php, 18 de julio de 2007.
12. “Perú: los militares a la calle”, *BBC Mundo*, 10 de julio de 2007.
13. “Fuerzas Armadas ecuatorianas reprimen levantamiento indígena”, *Red Globe*, http://www.redglobe.org/index.php?option=com_content&task=view&id=494&Itemid=45, 17 de marzo de 2006.
14. “En Tulúa, los soldados, además, fueron atacados con fuego de metralla. Otros 17 soldados resultaron heridos y fueron trasladados a Cali, capital del departamento y tercera ciudad del país. El comando de fuerzas especiales realizaba desde hace 10 días operativos contra las Águilas Negras, uno de los nuevos grupos que se han formado tras la desmovilización de los paramilitares.” En Pilar Lozano, “Dos ataques terroristas matan a 18 policías y militares colombianos en 24 horas”, *El País*, Madrid, 11 de mayo de 2007.
15. “El problema es particularmente agudo en los casos de abusos militares, incluyendo aquellos que involucran denuncias creíbles de nexos entre los militares y los paramilitares. Oficiales de bajo rango son a veces sancionados en casos como éstos, pero rara vez es procesado un comandante (...) A principios del 2006, se hicieron públicas decenas de acusaciones de que unidades del ejército habían ejecutado a civiles y habían vestido sus cadáveres con ropa de guerrilleros para que así pudieran ser considerados como muertos en combate.” En Human Rights Watch, Informe 2006, <http://hrw.org/spanish/docs/2007/01/11/>

colomb14999.htm. Ver también “Abusos del Ejército contra la población en zona rural de Buga”, en Organización Mundial Contra la Tortura, <http://www.omct.org/index.php?id=CHL&lang=es&articleSet=Appeal&articleId=7032>, 11 de mayo de 2007; Amnistía Internacional, “Colombia. Informe 2004”.

16. Joseph S. Tulchin y Ralph Espach (eds.), *América Latina en el nuevo sistema internacional* (Barcelona: Edicions Bellaterra, 2004), p. 14.

17. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD–DAC) prefiere la expresión “*security system reform*” para evitar la confusión acerca de si el término “sector” se relaciona solo con las Fuerzas Armadas o incluye todo el sistema que trabaja en cuestiones vinculadas a la seguridad. Ver OECD, “Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice”, Reunión de Alto Nivel del DAC, 15 y 16 de abril de 2004, citado en Francesco Mancini, *In Good Company? The Role of Business in Security Rector Reform* (London: Demos, 2005), pp. 36–37.

BRASIL: RESPUESTAS DEL SECTOR DE SEGURIDAD A LAS AMENAZAS IRREGULARES¹

ELIÉZER RIZZO DE OLIVEIRA

La libertad es simple retórica si no va acompañada de derechos que hagan posible su ejercicio efectivo.

—Michelle Bachelet
Presidente de Chile ²

El objetivo de este ensayo es analizar un conjunto de medidas que el Estado brasileño viene implementando hace algunos años como respuesta a los crecientes desafíos en el campo de la Seguridad Pública. Estas acciones se dan en las estructuras policiales y de inteligencia de la Nación y de los estados, y también en las municipalidades.

No fue posible el relevamiento de la totalidad de estos cambios relacionados con las nuevas amenazas o amenazas irregulares. Sin embargo, cabe destacar que la Policía Federal viene reprimiendo el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de seres humanos, el trabajo esclavo y la corrupción, con el encarcelamiento de delincuentes de cuello blanco y de los políticos asociados a la criminalidad. Se creó una Fuerza Nacional de Seguridad Pública para actuar en apoyo a los estados federados.

Está en curso el cambio más significativo que es la profundización de las responsabilidades de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública. El Ejército implanta cambios estructurales y doctrinarios para actuar contra el terrorismo, aunque según las autoridades nacionales, éste no exista como fenómeno político. Sin que disminuya el nivel de adiestramiento para la defensa del territorio, existen respuestas en el terreno de la Defensa Nacional en relación al narcotráfico. Se trata particularmente de los ejercicios y campañas de las Fuerzas Armadas en la región amazónica y en otras regiones del Brasil, así como de destinar unidades del Ejército para “garantizar la ley y el orden”. Vivimos una coyuntura marcada por la participación de las fuerzas militares, generalmente en

apoyo de las fuerzas policiales, en regiones urbanas que se encuentran acosadas por la criminalidad.

Se puede prever que estas modificaciones serán profundizadas. Cuando las tropas brasileñas fueron destinadas a la MINUSTAH, la expresión “Haití es aquí” pasó a manifestar el sentimiento, o mejor, la postura de que las Fuerzas Armadas debían actuar sistemáticamente en las regiones con altos índices de inseguridad. Ante los impedimentos legales, un segundo punto de vista postulaba: “si es posible en Haití, por qué no en Brasil. Cambiemos la ley”. Ahora bien, de visita en Haití, el ministro de Defensa, Nelson Jobim, anticipó la finalización de este ciclo de cambios conceptuales, estructurales y operativos sobre la responsabilidad militar en el campo de la Seguridad Pública. O sea, es probable que se efectúe una modificación de la Constitución para fundamentar la participación de las Fuerzas Armadas— aún más efectiva que en la actualidad—en la Seguridad Pública.³

El crimen organizado—que asocia el tráfico de drogas y de armas, el contrabando, el tráfico de personas para la prostitución en el país y en el exterior, etc.— ganó una fuerza y un poder inéditos en los últimos años al organizar motines en prisiones, asesinatos y actos terroristas. Los líderes de algunas facciones delictivas se transforman en referentes en el imaginario social, con el objetivo de atraer jóvenes hacia las actividades ilícitas. A la vez, las políticas sociales son incapaces de conquistar a los jóvenes y de librarlos de la atracción que el poder despótico de la criminalidad ejerce sobre ellos y sus comunidades.⁴

Para los Estados Unidos y sus socios de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la inmigración ilegal constituye una nueva amenaza. Aunque miles de inmigrantes ilegales vivan en Brasil, el país no los considera una amenaza. De cierta manera, el problema puede plantearse al contrario, ya que miles de brasileños viven ilegalmente en los Estados Unidos y en otros países, habiendo dejado su país natal en busca de oportunidades de trabajo que allí no encontraban. Una Comisión Parlamentaria de Investigación trajo a la luz las duras condiciones de vida de estos clandestinos.

1. LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA.

La Constitución Nacional (octubre de 1988) establece una división de responsabilidades entre Nación y estados y, en el interior de cada uno de

éstos, entre las policías civil y militar. Como consecuencia de lo establecido en la norma constitucional, varios gobiernos hicieron poco y nada en las últimas décadas porque consideraron que la responsabilidad de la Seguridad Pública le correspondería casi exclusivamente a los estados.

La Constitución Nacional, ya modificada cincuenta y tres veces hasta diciembre de 2006, incluye a las Fuerzas Armadas y a las policías estatales y federales bajo el título “De la Defensa del Estado y de las Instituciones Democráticas”, en donde también se encuentran los mecanismos para enfrentar las crisis institucionales (Estado de Defensa, Estado de Sitio y Fuerzas Armadas) y la Seguridad Pública. Son tres las misiones esenciales de las Fuerzas Armadas, además de las acciones de corte social y la contribución al desarrollo económico, científico y tecnológico del país. La primera es la “defensa de la Patria”, que implica la disuasión y el combate contra las amenazas y agresiones provenientes del exterior. Se trata de la Defensa Exterior, misión por excelencia de las instituciones militares dentro de los moldes clásicos. Las demás misiones se refieren al ámbito nacional, a saber, “garantizar los poderes constitucionales” (en crisis políticas de carácter institucional) y garantizar “la ley y el orden” (referida a la Seguridad Pública). En todas estas misiones, el carácter instrumental de las Fuerzas Armadas se evidencia en la expresión “por iniciativa de cualquiera de éstos”

Incluyo aquí un comentario tal vez excesivo sobre la potestad presidencial, que es inequívoca en cuanto a la misión externa y a la primera de las misiones internas (la defensa de las instituciones). Once años después de la promulgación de la Constitución Nacional, la Ley Complementaria 97 (1999) delimitó el precepto constitucional al exclusivo derecho del Presidente para acotar la acción de las Fuerzas Armadas, por intermedio del Ministro de Defensa, a quien éstas están subordinadas.⁵

Las Fuerzas Armadas actuaron intensamente en la represión política durante el régimen militar, habiendo creado instituciones y estrategias para ello (prisión, tortura, Justicia Militar, eliminación de opositores, etc.). Como lo hemos referido anteriormente, en la actualidad se las emplea de forma circunstancial en situaciones especiales: para controlar la Seguridad Pública y asegurar la autoridad del Estado en zonas de *favelas* en Río de Janeiro (1994), para garantizar la seguridad de todas las elecciones en buena parte del territorio nacional, para la seguridad de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo

(Río de Janeiro, junio de 1992), para la seguridad de las grandes ciudades durante las huelgas de policías civiles y militares y en una huelga de trabajadores de refinerías de petróleo (en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso),⁶ en la distribución de alimentos para los sectores extremadamente pobres de la región nordestina, para erradicar plantaciones de marihuana, etc. En particular, y con una gran repercusión en los medios de comunicación, en la seguridad de los Juegos Panamericanos de Río de Janeiro (en julio de 2007).⁷

Es importante aquí comentar las prerrogativas de los aparatos policiales. La Policía Federal tiene la función de policía judicial en los delitos cometidos contra la Nación, además de la vigilancia de las fronteras marítimas, aeroportuarias y terrestres, de la prevención y represión del tráfico de drogas y del contrabando. Es responsabilidad de las Policías Civiles (27 en total) actuar como policías judiciales de los estados que las mantienen, y determinar las “infracciones penales, excepto las militares”, en tanto que las Policías Militares (27 igualmente) realizan una vigilancia ostensiva y represiva para la “preservación del orden público”. Los cuerpos de bomberos (que son militares) son los encargados del funcionamiento de la Defensa Civil. De un modo general, en cada estado las policías civiles y militares se encuentran bajo la esfera de la Secretaría de Estado de Seguridad Pública y responden a la autoridad del gobernador.

Por último, la Constitución autoriza a las ciudades a crear Guardias Municipales para proteger bienes, servicios e instalaciones públicas. Estos cuerpos policiales crecieron rápidamente en número y en atribuciones, no sin conflictos de competencia con las Policías Militares por el ejercicio de la vigilancia ostensiva.

Como se ve, la estructura policial y de Seguridad Pública brasileña está marcadamente fraccionada. Dicha división opera en detrimento de la eficiencia, entre otras cosas porque las organizaciones delictivas no respetan las fronteras internas del país, ni las fronteras con los países vecinos. Algunas Comisiones Parlamentarias de Investigación (CPI) de la Cámara de Diputados y del Senado de la Nación identificaron este dato y sugirieron medidas que apuntan a la cooperación de las policías de los estados y a nivel nacional, ya que las divisiones artificiales (a pesar de estar fundadas en culturas organizativas) facilitan la vida de las instituciones delictivas.

2. CUESTIONES SOBRE LA REPRESIÓN DEL DELITO.

No existe en Brasil una percepción social aguda de las *nuevas amenazas*. La inseguridad, que deriva de la acción delictiva y de la escasa capacidad de los organismos del Estado, no está asociada a los fenómenos de la post Guerra Fría. El delito y los delincuentes deben ser combatidos por las policías y el Ejército debe ampliar su actuación, ésa es la expectativa creciente de la opinión pública, con un espacio cada vez mayor en la prensa. Sin embargo, hay dos niveles de conflicto permanentes. El primero tiene que ver con la difícil convivencia entre la Policía Federal, por un lado, y las policías estatales, por el otro. En el segundo se confrontan las policías estatales (dentro de cada uno de los estados), cuyas estructuras, estrategias y condiciones materiales son muy diferentes entre sí.

En estas circunstancias, las *nuevas amenazas* han servido más para el uso diplomático que para orientar a la Seguridad Pública y a la Defensa Nacional.⁸ El ministro de Relaciones Exteriores, embajador Celso Amorim, rechaza las “llamadas nuevas amenazas”, que son el “terrorismo, tráfico de armas y de drogas, proliferación de armas de destrucción masiva”.⁹ La política de Defensa Nacional (2005) también se refiere a ellas: “Los delitos transnacionales de naturaleza variada y el terrorismo internacional son amenazas a la paz, a la seguridad y al orden democrático, a las que se enfrenta normalmente con los instrumentos de inteligencia y de seguridad de los Estados”.¹⁰

A partir de los años 90, el agravamiento de la criminalidad en las grandes metrópolis generó respuestas de los gobiernos nacionales con el propósito de estrechar los vínculos de las Fuerzas Armadas con la Seguridad Pública. En consecuencia, Río de Janeiro fue una especie de laboratorio permanente para la misión de “garantizar la ley y el orden”. La opinión pública fue ampliamente favorable a una participación militar más intensa, pues cuanto mayor es la sensación de inseguridad y cuánto menor la percepción de amenazas externas, más intensa y favorable es la expectativa de la población sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública, entre otros factores, porque las policías carecen de prestigio social.

La participación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Seguridad Pública produjo la disminución circunstancial de la criminalidad.¹¹ Concluidas estas operaciones militares, continúa el incremento de los

delitos y el retorno de la sensación (cada vez mayor) de inseguridad. Se sabe a quien responsabilizar por la seguridad (Ejército, principalmente) y a quien atribuir las causas de la inseguridad (al crimen organizado, al narcotráfico y a la ineficiencia policial).

El diario *O Globo* publicó una serie de artículos, en agosto de este año, en los cuales señaló que 1,5 millones de habitantes de las favelas se ven sometidos al poder despótico del narcotráfico, de las milicias y de los policías sin preparación y muchas veces delincuentes. Son personas sin acceso a los derechos fundamentales de la democracia,¹² en especial el derecho a la seguridad y a la protección de la vida. Mucha gente es asesinada o simplemente desaparece: “La desaparición de cuerpos es una consecuencia de la violencia. La violencia se va perfeccionando para llevar a cabo delitos corriendo el menor riesgo posible. Ese tipo de razonamiento perverso, aplicado por razones políticas, se emplea ahora en la violencia criminal”.¹³

Según el mismo diario, desde 1993 la Comisaría de Homicidios del Estado de Río de Janeiro registró 10.464 personas como “desaparecidas”, el 70% de las desapariciones estarían relacionadas con el narcotráfico y, más recientemente, con la acción de milicias formadas principalmente por ex policías¹⁴.

Para combatir el crimen con un mínimo de eficiencia, es necesario que las policías mantengan una comunicación permanente, integrando sus métodos y procedimientos. La rivalidad de las policías estatales entre sí, y de éstas con las policías federales, dificulta la construcción de este cuadro de cooperación. Esta es la opinión de especialistas y parlamentarios. El investigador José Vicente da Silva Filho, coronel de Reserva de la Policía Militar de San Pablo, en respuesta a una pregunta que le formulé, define un cuadro de tensiones y conflictos que es válido probablemente para otros estados.

“No crea que exista una cooperación eficiente entre policías civiles y militares. Sus formaciones, valores, estructuras, salarios, son tan diferentes que se volverían como el agua y el aceite a nivel organizativo. La cooperación interestadual existe, de alguna forma, hace unos 12 años, pero es precaria porque ni siquiera hay una cooperación eficaz entre las policías dentro de cada estado. Los avances son muy modestos, con sistemas de informaciones compartidos muy precarios, incluso para algunas modalidades de crimen organizado y muy fragmentado. Para tener una idea de esa

precariedad, basta decir que la Policía Militar de Río no comparte datos con la Policía Civil y ésta ni siquiera comparte las diferentes bases de datos (comisaría especializada, comisaría distritales). A la Policía Militar de San Pablo le está prohibido acceder a los datos del Sistema Omega de la Policía Civil (sistema integrador de las bases de datos criminales) y la Policía Civil no puede entrar en el Fotocrim de la Policía Militar (sistema de datos de delincuentes con fotos que la PM fue obteniendo en el sistema carcelario a lo largo de los últimos 7 años). En Río la Policía Militar lucha por la igualdad de salarios con la Policía Civil (que gana casi el doble) y los comisarios proponen que el coronel gane igual al jefe de los investigadores (lo reflejaron en un documento escrito)”.¹⁵

El sociólogo Guaracy Mingardi¹⁶ (ex policía civil y asesor del Ministerio Público de San Pablo) indica algunos factores importantes sobre la crisis de la Seguridad Pública.

- La elevada burocratización y la falta de comunicación de los sistemas de datos condicionan la ineficiencia del Poder Judicial.
- Las inversiones en las policías recaen en armas y vehículos, pero deberían privilegiar los sistemas, los métodos y los salarios de los policías. Los salarios bajos alientan la corrupción.
- Bajo índice de esclarecimiento de crímenes: “Según las investigaciones, el 70% de los delitos contra el patrimonio no son registrados en la Policía. Del 30% restante, se investigará sólo una pequeña parte, el 5%. Eso se debe a que la mayor parte se trata de hurtos y nadie investiga los hurtos, salvo que sea la casa de un millonario (...). La policía sólo investiga delitos que involucran a personas importantes, o donde hay mucho dinero o mucha violencia.”
- Método de investigación con empleo de informantes, control de comunicaciones (pinchar teléfonos) y de tortura: “El pinchado de teléfonos es reciente, comenzó a usarse hace poco tiempo. Desde la Constitución de 1988, la tortura disminuyó, pero aún existe. Hay muchos delincuentes experimentados que sólo confiesan bajo tortura. La delación es la forma de trabajo de la Policía. Es el informante, llamado *buchón*, quien dirá atrás de quien tiene que ir la Policía. Es una de las maneras de comenzar con el delincuente para llegar al delito”.

- Los policías militares trabajan en la seguridad privada y en la Seguridad Pública privatizada: “No se contrata al PM porque es mejor que el vigilador común. Se lo contrata porque, siendo PM, cuando llame a la Policía comunicando algún delito en el lugar, el patrullero llegará más rápido”.¹⁷

3. ALGUNAS RESPUESTAS DEL ESTADO BRASILEÑO.

Un fenómeno efectivamente nuevo está poniendo en jaque la estructura de la Seguridad Pública en Brasil: la ampliación de las estructuras, de las modalidades, y del comportamiento de las organizaciones delictivas que dominan sistemas carcelarios y llevan a cabo el terrorismo, que asesinan a autoridades (judiciales y policiales) y a presidiarios, promueven ataques armados contra el Poder Judicial, la Policía Civil y la Policía Militar. Se trata del terrosismo del crimen organizado.

Algunas organizaciones delictivas se estructuraron a partir de los años 90. La organización pionera es el *Comando Vermelho*, que nació a finales de la década del 60 en Río de Janeiro. Continúa en actividad y coopera con la organización más conocida de todas, probablemente la más poderosa—el Primer Comando de la Capital (PCC)—al cual se le atribuye buena parte del tráfico de drogas en San Pablo (inclusive en las prisiones), tráfico de armas, asesinatos de autoridades y de delincuentes de bandos contrarios, etc. Según el periodista Percival de Souza, el PCC se organizó de modo complejo y descentralizado (conforme el modelo de los partidos revolucionarios), amplió sus actividades hacia países vecinos, actuando con extrema violencia en la organización de rebeliones de buena parte de las penitenciarías del Estado de San Pablo. Su éxito es inversamente proporcional a la eficiencia de la Justicia, de las policías y de la administración de las prisiones.

Las raíces del PCC generaron metástasis, creciendo y multiplicándose de San Pablo hacia otros estados, y de éstos hacia otros países, como Paraguay, Bolivia y Colombia, volviéndose internacional. (...) En el auge de los ataques del PCC a la ciudad de San Pablo en el mes de mayo de 2006, la fragilidad del Estado y las divergencias entre las autoridades se hicieron evidentes. Policías muertos, unidades policiales ametralladas, autos de la policía alcan-

*zados por tiros, población amedrentada. La espantosa situación daba una muestra del poderío del PCC.*¹⁸

En mayo de 2006, el PCC atacó instalaciones de la Policía Civil y de la Policía Militar, en San Pablo y en innumerables ciudades del interior, asesinó policías e instaló el caos.¹⁹ Los policías se replegaron a las comisarías y a los cuarteles, el tránsito urbano y carretero quedó sin orientación y protección, el transporte colectivo entró en crisis y millones de personas interrumpieron sus actividades productivas y retornaron a sus hogares con sensación de gran inseguridad.²⁰ La reacción policial fue arrasadora, haciendo víctimas a decenas de personas presumiblemente relacionadas al PCC. El terror de Estado se contrapuso al terror delictivo, un precio elevadísimo para el funcionamiento del Estado de Derecho.

Esta modalidad de terrorismo toma fuerza en Brasil, y no se debe desechar la hipótesis de terrorismo propiamente político. La posición de los Estados Unidos es conocida: existe apoyo financiero al terrorismo islámico en la región de la Triple Frontera (Brasil, Argentina y Paraguay). Los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Luís Inácio Lula da Silva no aceptaron la existencia de terrorismo político en el país.

Ejército Brasileño.

Pese a esta posición gubernamental, el Ejército está adaptando su estructura para combatir el terrorismo. La Brigada de Operaciones Especiales con sede en Goiânia, cercana a la Capital Federal, integra la Fuerza de Acción Rápida destinada a enfrentar acciones terroristas. Sería también el caso de una “Autoridad contra el terrorismo”, sobre la cual se carece de informaciones, que el gobierno brasileño estaría por implementar desde 2005 a partir de la propuesta de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, atendiendo a las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU.²¹

Otra modificación en el ámbito del Ejército es la especialización de algunas Brigadas para controlar disturbios. Se trata de la aplicación del poder de policía en regiones de frontera, pero también en otras partes del territorio (Ley Complementaria 117, de 2004). El caso más destacado es el de la 11ª Brigada de Infantería Liviana (reemplaza a la 11ª Brigada de Infantería Blindada) de Campinas, interior de San Pablo, que actúa en la zona más desarrollada del país. Por lo tanto, lo que era esporádico se está

volviendo una función especializada del Ejército, pasando a tener mayor importancia dentro de la institución en términos de recursos humanos, materiales, preparación y doctrina.²²

Junto a la Marina y a la Aeronáutica, el Ejército ha participado en la Amazonia de operaciones conjuntas de defensa del territorio y de combate al narcotráfico. Se han venido efectuando operaciones de adiestramiento en otras regiones del país.

Abin (Presidencia de la República) y Sivam (Fuerza Aérea Brasileña y Casa Civil).

Comentaré sucintamente la creación de dos estructuras vinculadas a la seguridad del Estado. La primera está relacionada con el área de Inteligencia. La reorganización de las estructuras nacionales, traducida en la Constitución Federal, eliminó el Consejo de Seguridad Nacional que había sido un espacio privilegiado para que las Fuerzas Armadas influenciaran sobre el conjunto de políticas nacionales. Se conservó el Servicio Nacional de Seguridad, creado en 1964 y muy involucrado en la represión política. No obstante, el presidente Collor de Mello lo disolvió en 1990. La Secretaría de Asuntos Estratégicos, que lo vino a sustituir, no se ocupó de la producción de informaciones sensibles sino de otros temas.

El presidente Fernando Henrique Cardoso creó la Agencia Nacional de Inteligencia²³ (1999) para llevar a cabo una política de inteligencia de las Fuerzas Armadas, de la Policía Federal y de las policías estaduais. Hasta este momento, la Abin (forma parte del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República) no tiene un destacado desempeño en el país. No obstante, el presidente Lula está ampliando el marco de actuación de la Abin en la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico y otros delitos.

La segunda estructura es el Sivam—Sistema de Vigilancia de la Amazonia—²⁴, implantado entre 1994 y 2002. Está formado por una estructura de radares fijos y radares localizados en aviones, además de comunicaciones por satélite, con el objetivo de vigilar el territorio amazónico (cerca del 60% del territorio brasileño) en lo relativo a las actividades ilegales sobre el medio ambiente, vuelos irregulares, aeropuertos clandestinos, quemadas, plantaciones sospechosas, narcotráfico, etc. Al Sivam se lo asocia con la represión de los vuelos irregulares, generalmente de pequeños aviones sospechosos de transportar drogas, armas y otros productos.

El gobierno brasileño aprobó una ley que posibilita derribar las aeronaves en vuelo irregular e ilegal. De ahí el nombre “ley del derribamiento”.²⁵ La autoridad responsable es el Comandante de la Aeronáutica.²⁶

La “ley del derribamiento” significa una respuesta dura del Estado brasileño a la criminalidad, en especial al narcotráfico, en una parte altamente vulnerable de su territorio.

Ministerio de Justicia

La Policía Federal forma parte del Ministerio de Justicia, al cual le cabe coordinar una política de seguridad a nivel nacional. Pero la realidad de la Seguridad Pública es tan compleja que algunos candidatos a la Presidencia de la República, en las elecciones del año pasado, propusieron la creación del Ministerio de Seguridad Pública, idea que me parece adecuada.

La primera adaptación reciente del Ministerio de Justicia a los nuevos desafíos de la seguridad fue la creación de la Secretaría Nacional de Asuntos de Seguridad Pública (Senasp). Su tarea es coordinar la cooperación entre la Nación y los estados. En los últimos diez años se adoptaron tres políticas a nivel nacional, una de las cuales es el actual Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía (Pronasci), el cual propone aquello que los programas precedentes no lograron: una efectiva política nacional de seguridad.

La Policía Federal desarrolla una amplia línea de políticas contra el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de personas, etc. En octubre de 2004 el ministro Márcio Thomaz Bastos lanzó la Campaña de Combate al Tráfico Internacional de Personas, co-promovido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). El gobierno nacional adoptó el registro obligatorio de armas, con reglas muy firmes. En todo caso, con muy escasas excepciones, la portación de armas es un delito al que no le cabe el pago de fianza.

Existe un sistema nacional de represión al lavado de dinero, que abarca la Justicia Federal, el Ministerio Público Federal, el Banco Central y el Ministerio de Justicia.²⁷

Una innovación relevante en la Policía Federal y en algunas policías civiles estaduais es la creación de sectores especializados en la lucha contra los secuestros. El gobierno del Estado de San Pablo cuenta con Comisarías antisequestro en la capital y en algunas de las grandes ciudades paulistas.

Organizaciones armadas de la izquierda revolucionaria secuestraron a diplomáticos para combatir la dictadura militar. La primera víctima fue el embajador americano Charles Burke Elbrik, en 1968, a quien dejaron en libertad luego de la liberación de presos políticos. Otros diplomáticos extranjeros fueron secuestrados con motivos similares.

Hoy en día los secuestros tienen diferentes motivaciones y duración. El secuestro-express es de corta duración; su objetivo es extorsionar bajo la amenaza de emplear la violencia. Los secuestradores mantienen a las víctimas adentro de autos u otros lugares mientras extraen dinero de sus cuentas bancarias. El segundo tipo es más complejo, pues implica una logística para esconder a las víctimas (pueden ser niños, jóvenes, personas maduras o ancianos) durante un tiempo indeterminado en que se negocia el rescate con las familias de los secuestrados.

El secuestro del empresario Abílio Diniz (en el que participó una pareja de canadienses) ocurrió durante la primera elección presidencial luego de la dictadura militar. En los años recientes, uno de los secuestrados más famosos fue el empresario Washington Olivetto, publicitario de gran prestigio nacional, cuyo lugar de cautiverio se localizaba en un barrio de clase media de San Pablo. Los secuestradores pertenecían a una organización de extrema izquierda de Chile.

Por último, hago referencia a la Fuerza Nacional de Seguridad Pública²⁸ que el presidente Lula creó a comienzos de su primer mandato para apoyar a las policías estatales en circunstancias graves. Este cuerpo policial-militar no es fijo, por lo tanto no tiene una estructura permanente. Sus integrantes provienen de las Policías Militares de los estados, bajo reglas que incluyen la participación voluntaria, el pago de salarios, obra social, viáticos, etc.²⁹ El puesto de comando de las operaciones le corresponde a un coronel propuesto por el Ministerio de Justicia.

Comisiones Parlamentarias de Investigación: una respuesta especial del Poder Legislativo.

Examinemos ahora la actividad de investigación de la Cámara de Diputados y del Senado de la Nación en recientes Comisiones Parlamentarias de Investigación sobre el robo de cargas y el tráfico de armas. Las CPI son instrumentos, a la vez, importantes y problemáticos. Su importancia deviene del poder para investigar, convocar a personas para declarar como testigos o sospechosos, incluso bajo coacción, ordenar

su encarcelamiento, etc. Los problemas se originan frecuentemente en la falta de respeto a los derechos individuales. En especial cuando, frente a sospechas o evidencias de responsabilidad penal, los diputados y senadores miembros de las CPI *invitan* a los deponentes a probar su inocencia, cuando la Constitución garantiza la presunción de inocencia, siendo la comprobación de la culpa una responsabilidad del Estado. La transmisión televisiva de las sesiones de las CPI alienta a los parlamentarios a no respetar los límites éticos, jurídicos y políticos de las propias CPI. A pesar de esto, dichas comisiones han obtenido resultados muy importantes para la vida de Brasil en lo que se refiere a la Seguridad Pública.

El robo de las cargas de los camiones y las embarcaciones llegó a tal nivel de gravedad que se creó una CPI en el año 2000 con la “finalidad de investigar, en todo el país, el elevado crecimiento del robo de cargas transportadas por las empresas de transportes carreteros, ferroviarios y fluvio-marítimos”.³⁰ El informe, aprobado a comienzos de 2003,³¹ contiene las siguientes conclusiones:

- Dar a la Policía Federal la responsabilidad de reprimir el robo de cargas, de manera que pueda actuar en todo el territorio nacional;
- Participación de las industrias y de las empresas transportadoras en la prevención del robo de cargas (mediante la emisión de la documentación correspondiente);
- Ampliación de la pena de prisión para el delito de receptación, junto con multas y penas a nivel tributario;
- Lucha contra la connivencia policial con el crimen organizado;
- Aprobación urgente del “Sistema Nacional de Prevención, Control y Represión del Hurto y Robo de Vehículos y Cargas”, previéndose la cooperación entre los estados y la Nación en los niveles financieros y policiales, entre otros, para poder de superar el problema de las fronteras interestaduais;
- Aprobación de legislación sobre el desguace de vehículos;
- Apoyo a la implantación del Banco Nacional de Datos sobre el robo de cargas (Ministerio de Justicia);
- Creación de Comisarías y Juzgados especializados en el abordaje de estos delitos;
- Actualización del “Sistema de Integración Nacional de

Informaciones de Justicia y Seguridad Pública” (INFOSEG), para interconectar los bancos de datos estatales sobre vehículos;

- Medidas finales tomadas por la CPMI: procesamiento de varios acusados por asociación ilícita, falsificación de papeles públicos, solicitud de investigaciones complementarias del Ministerio Público, propuesta de modificación de diversas leyes, de manera de incluir la tipificación del delito de robo de cargas.

El tráfico de armas se está desarrollando a todo vapor en Brasil. El informe (noviembre de 2006) de la Comisión Parlamentaria de Investigación que examinó este tema destacó los siguientes factores:

- la ausencia de tipificación de “crimen organizado” en el ordenamiento jurídico beneficia a las organizaciones delictivas;
- el narcotráfico que se desarrolla en las *favelas* y lugares de bajos ingresos es la otra cara de la moneda de los delitos de “guante blanco” llevados a cabo en ambientes respetables de la economía y de la política;
- asociación entre el crimen organizado y el narcotráfico en las prisiones. Esto se da, en buena medida, porque la corrupción policial posibilita que los teléfonos celulares lleguen al interior de los presidios;
- Las fuentes de abastecimiento de armas ilegales se localizan principalmente en las ciudades fronterizas a Brasil y en algunos aeropuertos internacionales de los Estados Unidos. Sin embargo, buena parte de las armas capturadas se fabrican en el país y se venden al exterior (de donde vuelven como contrabando), además de las que provienen de robos de arsenales de la policía y del Ejército brasileño, de empresas privadas de seguridad, de coleccionistas, de militares y policías civiles, además de otras fuentes.

Algunas de las sugerencias de esta CPI al Poder Ejecutivo acerca del narcotráfico son: (a) incluir en el Código Penal una tipificación de las “conductas ilícitas de las facciones del crimen organizado” y del “terrorismo criminal, separadamente de la lista de los delitos políticos”; (b) preservar el Régimen Disciplinario Diferenciado, que aísla en celdas individuales a los principales líderes de las organizaciones delictivas, com-

batiendo así la comunicación entre los presos y de éstos con el mundo exterior; (c) controlar las comunicaciones en las prisiones y las “entrevistas entre los presos y sus abogados”; (d) liberar los recursos financieros previstos para el sistema carcelario.

A título de conclusión.

El ensayo procuró examinar algunos cambios que actualmente ocurren en los aparatos de seguridad pública y Defensa Nacional en el Brasil. Dos líneas se dirigen hacia una intersección: por un lado, la ampliación de las funciones de las Fuerzas Armadas, para otorgarle al Ejército el amparo legal y jurídico a fin de actuar directamente en la Seguridad Pública, en las áreas en que el control del narcotráfico prácticamente torna inviable la acción del Estado. Por otro lado, la creación de estructuras nuevas en el área policial, como es el caso de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública.

La Seguridad Pública adolece de una falta de continuidad en las políticas del sector. Esta actitud comenzó a cambiar con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que adoptó una Política Nacional de Seguridad Pública con un fuerte estilo improvisador. En el actual gobierno nacional, se ejecutaron otras dos políticas con el mismo objetivo.

Todo indica que el proceso iniciado por el presidente Cardoso será concluido por el presidente Lula sobre dos bases. La primera: la Seguridad Pública es un tema nacional y merece toda la atención de la Nación. La segunda: las barreras puestas a la posibilidad de que el Ejército se involucre en este campo están siendo reemplazadas por la militarización de la Seguridad Pública.

A propósito, la aproximación de las Fuerzas Armadas al delito—con el objetivo de combatirlo—podrá generar tres efectos nefastos. El primero es el contagio con el poder corruptor del narcotráfico. O sea, la corrupción podrá ganar cuerpo en el aparato militar. El segundo es la posibilidad de manchar la personalidad y el honor militar a raíz del empleo de la violencia sin base legal en el combate directo (más propio de la guerra de que de la Seguridad Pública) al delincuente, en la violación de los domicilios y, sobre todo, en la utilización de la tortura. Estos aspectos son comunes en los aparatos policiales, como lo fue también en el Ejército a lo largo del régimen militar. La recuperación de la legitimidad y del honor militar es un producto democrático que puede llegar a encontrarse bajo fuerte presión y riesgo si el Ejército asume graves y frecuentes responsabilidades

en la Seguridad Pública. Este alerta proviene, sobre todo, de autoridades militares. Finalmente, puede ocurrir que el instrumento militar termine convirtiéndose en un sujeto político autónomo. La autonomía militar, como se sabe, es contradictoria con la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- BRASIL. Constitución Federal 1988.
 BRASIL. Ley Complementaria 97/99 y 117/2004.
 Carlos Magno Nazareth Cerqueira y João Ricardo W. Dornelles. *A Polícia e os Direitos Humanos*. Río de Janeiro: Freitas Bastos, 1988.— (Polícia amanhã. Textos fundamentais; 1).
 João Paulo Soares Alsina Jr. *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Síntese imperfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.— (Série ação cultural. Temas de interesse do Legislativo; n. 9).
 Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (Org.). *Democracia, violência e injustiça. O não-Estado de Direito na América Latina*. Traducción de Ana Luiza Pinheiro y Octacílio Nunes. San Pablo: Paz e Terra, 2000.
 Marco Antônio Uchoa. *O caminho das pedras*. San Pablo: Editora Ática, 1996.
 Rogério Bastos Arantes. *Judiciário e Política no Brasil*. San Paulo: Idesp: Editora Sumaré: Fapesp : Educ, 1997.— (Série Justiça)

NOTAS

1. Seminario Internacional “Las Reformas al Sector Seguridad en América Latina y el Impacto de las Amenazas Irregulares”. 10 de septiembre de 2007. National Defense University, Center for Hemispheric Defense Studies y Woodrow Wilson Center, The Latin American Program. Sede del CHDS. Washington, DC, Estados Unidos.
2. Carlos Peña González. “Los que digan que no han sido empoderados, mienten”. *El Mercurio*, Chile, 19.08.2007 (Entrevista de la presidente Michelle Bachelet). http://diario.elmercurio.com/2007/08/19/_portada/_portada/noticias/E17CB7C0-FF16-4993-86F6-5E2B71C3A4FA.htm?id={E17CB7C0-FF16-4993-86F6-5E2B71C3A4FA}
3. El Ministro de Defensa estaría dispuesto a proponer una modificación en la legislación con el fin de contemplar la actuación del Ejército en la Seguridad Pública, de que Haití configuraría un “laboratorio”. Tânia Monteiro. *Jobim admite militares na segurança*. *O Estado de S. Paulo*, 04.09.2007

4. Para una perspectiva antropológica y política del dominio del narcotráfico en la vida asociativa de las *favelas* de Río de Janeiro, véase: Luiz Eduardo Soares. *Meu casaco de general: 500 dias no front da Segurança Pública no Rio de Janeiro*. San Pablo: Companhia das Letras, 2000. Cap. 8: “A tirania do narcotráfico”, p. 258-298.
5. “...compete al Presidente de la República la decisión de emplear las Fuerzas Armadas por iniciativa propia o a solicitud de cualquiera de los poderes constitucionales [Legislativo y Judicial], por intermedio de los presidentes del Supremo Tribunal Federal, del Senado Federal o de la Cámara de Diputados”. LC 97-1999, art. 15, § 1º.
6. Eliézer Rizzo de Oliveira. *Democracia e Defesa Nacional*. Barueri, SP: Manole, 2005, p. 197-219.
7. Una visión francamente contraria a la participación de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública se encuentra en: Jorge Zaverrucha. *FHC, forças armadas e polícia. Ente o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Río de Janeiro: Record, 2005.
8. Investigadores del Mercosur han realizado un logrado trabajo sobre las nuevas amenazas. Véase: Suzeley Kalil Mathias e Samuel Alves Soares (eds). *Novas ameaças: dimensões e perspectivas*. São Paulo: Sicurezza, 2003.
9. Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores. *Política Externa do governo Lula: os dois primeiros anos*. Río de Janeiro, IUPERJ: Análise de Conjuntura OPSA (nº 4, marzo de 2005), p. 12.— Disponible en: http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf —acceso el 23.08.2007.
10. Disponible en el sitio del Ministerio de Defensa: <http://www.defesa.gov.br>.
11. Durante los juegos Panamericanos “un gran aparato de más de 10.000 hombres, entre policía civil, militar y miembros de la Fuerza Nacional de Seguridad, hizo de Río una ciudad casi sin violencia durante un mes. Una especie de paraíso desconocido en los últimos 20 años. No sólo hubo paz en la ciudad -disminuyeron hasta un 80% los homicidios y asaltos-, sino también en las martirizadas favelas, en cuyas estrechas callejuelas se cruzan a diario los tiros de la policía, de las bandas de traficantes y de las milicias que pretenden defender por su cuenta a los habitantes”... Juan Árias. *Vuelve la guerra de las favelas*. *El País*, España, 03.08.2007.
12. “En el pasado, cuando la libertad fue robada, los objetivos principales eran intelectuales y jóvenes de clase media. Hoy, es exclusivamente la población pobre, que no tiene asistencia del Estado o acceso a la Justicia. Traficantes, milicianos y policías dictan las reglas, matan, torturan, queman cuerpos. Son ellos lo que dictaminan qué es verdad y qué es mentira y quienes establecen los castigos. Para los especialistas, es un régimen de terror que supera, en muchos aspectos, la arbitrariedad militar. Las víctimas, asustadas, se refugian en el silencio y raramente aparecen como testigos o en procesos judiciales” Carla Rocha, Dimmi Amora, Fábio Vasconcellos y Sérgio Ramalho. *Democracia não sobe morro*. *O Globo*, 19.08.2007.

13. Esta afirmación es del abogado José Gregori, ministro de Justicia del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Carla Rocha, Dimmi Amora, Fábio Vasconcellos y Sérgio Ramalho. *Desaparecidos hoje ultrapassam 7 mil; na ditadura militar*, 136. O Globo, 19.08.2007.

14. Carla Rocha, Dimmi Amora, Fábio Vasconcellos y Sérgio Ramalho. *Desaparecidos hoje ultrapassam 7 mil; na ditadura militar*, 136. O Globo, 19.08.2007.

15. El sitio *José Vicente da Silva Filho* - <http://www.josevicente.com.br/> - presenta estudios, investigaciones, datos y materiales diversos, de excelente calidad, sobre Seguridad Pública en Brasil.

16. Aline Pinheiro. *Livre, leve e solto*. (Entrevista con Guaracy Minardi). *Revista Consultor Jurídico*, 27 de noviembre de 2005. Disponible en: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/39765,1>. Acceso el 18.08.2007.

17. Aline Pinheiro. *Livre, leve e solto*. (Entrevista con Guaracy Minardi). *Revista Consultor Jurídico*, 27 de noviembre de 2005. Disponible en: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/39765,1>. Acceso el 18.08.2007.

18. Percival de Souza. *O sindicato do crime. PCC e outros grupos*. San Pablo: Ediouro, 2006, p. 24 y 39.

19. Algunos datos resumen la dimensión de su poder terrorista: “5.100 ómnibus dejaron de circular, quedando 5 millones de personas sin transporte. El 40% de las escuelas particulares y públicas de enseñanza básica y media de la capital suspendieron las clases. 12 universidades hicieron lo mismo. 12 shopping centers cerraron sus puertas. Los 3.000 locales comerciales de la calle 25 de Março (centro comercial de gran movimiento) cerraron sus puertas a mitad de la tarde. Otros centros de comercio importantes (...) hicieron lo mismo. El aeropuerto Santos Dumont, en Río, canceló 15 vuelos hacia San Pablo alegando falta de seguridad. Con toda la población corriendo hacia sus casas, a las 17h30 el congestionamiento en la ciudad era cuatro veces mayor del normal (...) A las 22 horas, ya no se veían autos ni peatones por las calles”. Marcelo Carneiro y Camila Pereira. *Terror em São Paulo*. Veja. Edición 1957, 24 de mayo de 2006

20. “Hasta las 22 horas de ayer, hubo 115 ataques cuyo blanco eran instalaciones policiales, edificios de la Justicia y agentes. El número de muertos llegó a 77 personas: 20 policías militares, 6 policías civiles, 8 agentes penitenciarios, 3 guardias civiles, 2 civiles, 23 supuestos delincuentes y 15 presos. Por lo menos 44 personas quedaron heridas. En las cárceles, las situación empeoró vertiginosamente en el Día de la Madre. El sábado se contabilizaron 24 rebeliones—sin muertes—, ayer se amotinaron presos y presas en 71 de los 105 presidios de régimen cerrado: se consideraba que sólo 25 se hallaban controlados hasta las 22 horas. Tomaron como rehenes a 237 empleados, además de visitantes. En Jaboticabal, un director de la prisión tuvo el 70% de su cuerpo quemado”. PCC queima ônibus e ameaça economia. *Mortos chegam a 77*. O Estado de S. Paulo, 15.05.2006.

21. Claudio Dantas. *Temor de atentados leva o Brasil a criar gabinete que centralizará dados militares, policiais e de inteligência*. *Correio Braziliense*, 25.09.2005.

Disponible en: http://www.defesanet.com.br/sof/cb_bda_opesp.htm. Acceso el 30.08.2007.

22. Además de las Brigadas de Goiânia y Campinas, forman parte de las fuerzas de acción rápida –que pueden actuar en el plano de la Seguridad Pública– la Brigada de Infantería Paracaidista (Río de Janeiro), 12ª Brigada de Infantería Liviana (Caçapava, SP), 1ª Brigada de Artillería Antiaérea (Guarujá, SP), Comando de Aviación del Ejército (Taubaté, SP), Centro de Evaluación de Adiestramiento del Ejército (Río de Janeiro), Centro de Instrucción de Blindados (ídem), Centro de Instrucción de Operaciones de Paz (ídem), 6º Grupo Lanzador Múltiple de Cohetes (Formosa, GO), 1ª Compañía de Guerra Electrónica (Brasília) y Compañía de Defensa Química, Biológica y Nuclear (Río de Janeiro)

23. Ley 9.883, del 07.09.1999. Más informaciones en: www.abin.gov.br.

24. www.sivam.gov.br.

25. Ley nº. 9.614, del 05.03.1998.

26. “Derribar una aeronave en vuelo, condenando, naturalmente, a sus ocupantes a la muerte, no es una decisión simple o trivial. Para hacer eso tenemos que tener el 100% de seguridad de que la aeronave está, de hecho, realizando una acción contraria a los intereses nacionales, hablando más claramente, tenemos que tener el 100% de certeza de que está transportando contrabando o traficando drogas. No puede haber espacio para dudas, es obligatoria la certeza absoluta”. Brigadier Teomar Fonseca Quírico. *Lei do abate: problema ou solução*. Documento del 27 de octubre y puesto en el sitio de la FAB el 13.11.2002. Disponible en: www.defesanet.com.br (18.11.2002). Acceso el 05.09.2007

27. “Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro - ENCLA 2004 - Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro”. Ministerio de Justicia. <http://www.mj.gov.br/drci/arquivos%20iniciais/ENCLA-2004.pdf> - acceso el 14/11/2004.

28. Véase el conjunto de diapositivas muy informativas sobre las condiciones legales y estructurales de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública.. Disponible en: www.segurancacitada.org.br/observatorio/textos/apresentacao3fnsp.ppt. Acceso el 04.09.2007.

29. Sobre las condiciones para la cooperación de la Nación con los Estados y el Distrito Federal en el plano de la Seguridad Pública véase la Medida Provisoria 345, de 14.01.2007. Disponible en: www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=433241. Acceso el 04.09.2007.

30. Disponible en: <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CPI/Cargas/RelFinalCargas.pdf>. Acceso el 29.08.2007.

31. Informe publicado en el Diario del Senado Federal Año LVIII, Sup. Ao nº 018. Martes 11.03.2003. Brasília, DF.

COMENTARIOS Panel 3

LUIS BITENCOURT

Este fue un panel sorprendente, no por lo que el título de la conferencia prometía, sino por lo que dejó de proporcionar.

La conferencia que da título a este panel sugería la comparación entre tres experiencias—Argentina, Brasil y Chile—y sus respectivas percepciones, con relación a las llamadas amenazas irregulares. Por sí solos, estos países son claramente capaces de atraer la atención. Son tres países importantes que comparten la misma sub-región estratégica, el Cono Sur de Suramérica, y que tienen considerable poder de influencia regional. Además, son países que también comparten semejanzas importantes en sus respectivas historias políticas recientes, principalmente el hecho de que, aproximadamente en el mismo período, los tres estaban gobernados por regímenes dictatoriales militares. De la misma forma y, nuevamente en épocas relativamente paralelas, asistieron a la erosión de estos regímenes mediante delicados procesos de transición política que llevaron a su reemplazo por democracias.

No obstante las similitudes, como cualquier observador atento es capaz de percibir, estas semejanzas pueden ser engañosas, porque existen distinciones importantes en los detalles de estos procesos. En este contexto, analizar y comparar las percepciones vigentes en estos países con relación a las amenazas irregulares resulta una invitación casi irresistible.

Los trabajos acá presentados no permitieron tal comparación. Y esto se debió a tres razones principales, dos de carácter metodológico y una de carácter más subjetivo. La primera tiene relación con el nivel de análisis definido por los panelistas. En última instancia el panel ofreció tres perspectivas nacionales distintas tal y como se esperaba, pero no incluyó distintos niveles de análisis (regional, sub-regional y doméstico) en la ponderación de cada uno de los casos. En consecuencia, faltó un ejercicio de superposición que permitiese comparación entre las experiencias nacionales presentadas.

La segunda razón está relacionada a los conceptos fundamentales manejados por los panelistas. No solamente definieron de manera diferente

los conceptos manejados, sino que los panelistas también les atribuyeron distinta importancia dentro de los contextos considerados. Por ejemplo, los tres interpretan de manera diferente el significado de “nuevas amenazas” o de “amenazas irregulares”. Como consecuencia utilizan diferentes parámetros para evaluar la eficacia y la oportunidad de las respuestas de los estados a tales amenazas.

La tercera razón tiene que ver con preferencias individuales. Los trabajos demostraron enfoques muy diferentes ante la vieja cuestión de las relaciones cívico-militares. La misma está inevitablemente embutida en el problema propuesto por el panel, quizás en acuerdo con el creciente desinterés que los académicos vienen demostrando en esta cuestión, que era muy atractiva cuando la mayoría de los países latinoamericanos estaban bajo dictaduras militares o en tránsito hacia gobiernos democráticos, pero que acabó por caer de moda como tema académico, proporcionalmente al fortalecimiento de regímenes democráticos en la región.

Rut Diamint ofreció una inspirada explicación de la perspectiva argentina. Sin embargo, se mostró mucho más interesada en las perspectivas de cooperación en defensa sub-regional y en el eventual impacto de las “nuevas amenazas” sobre el ámbito doméstico de la política argentina. Lucía Dammert, por su parte, se centró en la transición política chilena y en la definición orgánica de la seguridad pública en el nuevo ambiente democrático chileno, pero estuvo menos interesada en las redefiniciones de misiones de los militares luego de la transición a la democracia. Y Eliézer Oliveira nos pintó un cuadro de un Brasil asustado, desde del punto de vista de los ciudadanos que viven en los principales centros urbanos del país. En esto sentido, se mostró absolutamente convencido de que el estado brasileño está perdiendo la lucha contra la criminalidad urbana doméstica, y admitió la utilización de todos los medios disponibles, incluyendo fuerzas militares, para combatir el crimen.

Por lo tanto, hay que reconocer que tantas diferencias en los cortes analíticos de las presentaciones dificultan su comparación, al punto de frustrar a un observador menos atento. Sin embargo, e interesantemente, el panel acabó siendo bastante provocativo, exactamente en razón de los mensajes menos obvios contenidos en tales diferencias conceptuales y analíticas, principalmente porque provienen de tres expertos profundamente familiarizados con las cuestiones de seguridad y de defensa en la región.

En el punto en que los trabajos presentaron alguna convergencia, los tres acordaron que en sus respectivos países, así como en la región latinoamericana en general, las amenazas no provienen de otros estados. Y también convinieron que aunque las perspectivas de un atentado terrorista existan hoy para cualquier país, no hay evidencia concreta de que en el Cono Sur pueda considerarse el terrorismo como una amenaza inminente.

Al discutir las amenazas irregulares, Dammert y Oliveira subrayaron el problema del crimen—organizado o no—en Chile y Brasil, respectivamente. Demostraron que existen profundas diferencias entre una realidad y otra, tanto en la dimensión del problema como en sus posibles soluciones, en primer lugar, porque el crimen no es una situación tan grave en Chile como lo es en Brasil. Y también—como Dammert asegura con relación a la transición chilena hasta la democracia y las soluciones a problemas de criminalidad—los espacios militares en Chile quedaron claramente definidos, por lo cual no hay ninguna interferencia militar en el aparato estatal anti-crimen. Por otra parte, aunque reconociendo que durante los tiempos de la dictadura los militares estuvieron involucrados en muchos sectores escasamente relacionados con la defensa, Dammert asegura que este hecho no afectó el rediseño del estado chileno de acuerdo con normas democráticas.

Para Oliveira, sin embargo, está claro que el crimen urbano es hoy el principal problema de seguridad para los brasileños. Explica que el crimen urbano, generalmente conectado con el tráfico de drogas, ha alcanzado proporciones que abruman a los brasileños que viven en ciudades importantes. Concede que el problema no es nuevo, puesto que hace décadas que el Estado brasileño se muestra crónicamente incapaz de contener el crimen urbano en el país. Sin embargo, Oliveira insiste en que la situación ha alcanzado un nivel de gravedad tal que ha llevado a la sociedad no solamente a aceptar la violencia contra los criminales, sino también a pedir la intervención de los militares en la lucha contra el crimen urbano. Para ilustrar cómo esta sensación se ha extendido entre la población brasileña, Oliveira cotiza los periódicos brasileños y la pintada “¡Haití está aquí!”, que aparece en muchas paredes públicas en el país y que implica la siguiente consideración: si los militares pueden desempeñar misiones de policía en Haití como parte de la misión de Naciones Unidas, ¿por qué no lo pueden hacer en Brasil?

Indudablemente, Oliveira pinta un impresionante cuadro que representa efectivamente la seriedad del problema de crimen urbano en el Brasil. Es un cuadro tan impresionante que lo lleva a aceptar, y asimismo a sugerir, la asignación de militares para combatir el crimen. Esto significa—a poco más de dos décadas del fin de la dictadura militar—la admisión de la extraordinaria potencialidad doméstica de los militares, con claras repercusiones en la amplitud de las libertades civiles.

Por supuesto, la pregunta aquí es si el militar constituye la herramienta estatal apropiada para ocuparse de una situación de crimen. Es importante observar que los militares brasileños han sido muy cautelosos y han buscado evitar la consideración de sus unidades operacionales en la lucha contra el crimen. Por una parte, los funcionarios militares son conscientes que el razonamiento militar, su entrenamiento y el marco jurídico, no son compatibles con los requerimientos de la seguridad pública. Por otra parte, temen la capacidad de corrupción del crimen organizado que, alimentado por el tráfico de drogas, viene minando la capacidad de la policía para contener el crimen.

No obstante, la situación también ha vertido luz sobre otro aspecto interesante de los establecimientos brasileños de defensa y seguridad luego de la transición a la democracia. Tardó un largo tiempo para que los militares percibieran cuánto el mundo había cambiado luego de 21 años en que estuvieron “congelados” al dirigir los destinos políticos del país. También tardó un tiempo largo antes que los militares percibieran que ahora debían explicaciones a una sociedad que estaba cansada de ellos y que no percibía cualquier amenaza externa como considerable e inminente y que, por lo tanto, subrayase la necesidad de los militares.

Diamint, a su vez, presentó un aspecto distinto. Ella claramente se preocupa por los límites del espacio militar en una Argentina democrática y proporciona un recuento interesante de las reformas de las instituciones de defensa y del papel determinante de ese país en promover – o por lo menos en intentar promover – la cooperación regional en materia de defensa. Concede que en algunos países la inhabilidad del aparato de seguridad del Estado en enfrentar la creciente criminalidad llegó a minar la creencia de la sociedad en el estado democrático, aún cuando no piensa que éste haya sido el caso en la Argentina.

A partir de ahí, Diamint ofrece una aguda crítica contra lo que describe como “el ambiente internacional dominado por la retórica de la

seguridad de las ‘nuevas amenazas’” que, en su opinión, diluye la frontera entre la seguridad y la defensa y lleva a la “securitización” de los asuntos internos y externos de la seguridad pública. En este sentido, criticó la Estrategia 2016, propuesta por el Comando Sur de los Estados Unidos, porque promueve el acoplamiento entre un comando militar y las instituciones policiales en América Latina.

Aunque comparta con Diamint sus preocupaciones por las implicaciones de la carencia de distinción entre seguridad y defensa así como la proliferación de nuevos conceptos (que discuto a continuación en este comentario), me permito diferir de su nivel de preocupación con la influencia de la estrategia del Comando Sur. ¿Por qué debe un documento diseñado para dirigir una opinión de la defensa de los E.E.U.U. ser tan influyente en los países soberanos en la región? ¿Son esos países tan incompetentes para idear y para definir lo que es más apropiado a sus respectivas necesidades de defensa? ¿El contacto entre instituciones policíacas, por supuesto siempre dentro del paradigma más amplio de relaciones bilaterales, ¿sería tan perjudicial para las definiciones de la política interior en seguridad y defensa? ¿No estamos culpando a alguien diferente por problemas de nuestra propia responsabilidad?

En cuanto al problema del acercamiento general hacia el análisis de la seguridad y la defensa, debo comenzar reconociendo que la mayor parte de los estudios recientes sobre el tema se han centrado en los procesos de transición política y en la calidad de las democracias que siguieron a los regímenes autoritarios. En este sentido, se han analizado los procesos por los cuales la sociedad civil recuperó sus espacios políticos y en las diferentes maneras en que estos países cobraron—o no—sus deudas políticas. Sin embargo, se ha dedicado menos atención a las distorsiones que esos largos períodos de involucramiento militar en áreas primordialmente civiles y políticas (junto con la represión doméstica) trajeron al aparato militar mismo, a las instituciones de seguridad y defensa y a las misiones que ambas cumplen.

De hecho, es importante notar que estos largos períodos de dictaduras militares distorsionaron profundamente no sólo la política y las perspectivas de la democracia, sino también la propia esencia de los conceptos modernos de la seguridad y la defensa, así como el propio carácter militar en muchos países. Estos aspectos se han descuidado analíticamente. No obstante, es importante también considerar que mientras las instituciones

militares estuvieron centradas en la lucha contra la subversión doméstica mientras gobernaban sus respectivos países, y en última instancia tratando de preservar prerrogativas de amenazas durante la construcción de democracias, el mundo había cambiado a un paso extraordinario, impulsado por el fin de la guerra fría y la rapidez de la globalización.

Durante el período de las dictaduras militares, los asuntos tradicionales de defensa acabaron por mezclarse con los problemas de seguridad, lo cual se tradujo en efectos para la propia organización y la burocracia del aparato represivo de esos militares en el gobierno. Para los militares, tales actividades eran tan solo una consecuencia natural de la necesidad de luchar contra el comunismo y sus expresiones domésticas (etiquetadas como subversión), y, simultáneamente, gobernar el país. Éste fue el argumento que motivó el desarrollo de un cuerpo filosófico y doctrinal sofisticado, de donde se originaron conceptos como la “doctrina de seguridad nacional” que proporcionó el fundamento intelectual para la intervención y persistencia militar en los asuntos de gobierno.

Por lo tanto, al menos en teoría, la transición a la democracia debería haber incluido un reajuste sensible de misiones para el sector militar y para la seguridad—incluyendo la seguridad pública. Pero esto fue considerablemente difícil en los tres países en discusión, por razones y condiciones diferentes. En Chile los militares se las arreglaron para guardar ciertas prerrogativas e influencia, al menos durante los primeros años de la transición democrática. En la Argentina los militares tuvieron un espacio político muy pequeño, en función de las circunstancias que propiciaron la transición democrática en ese país. Y en Brasil, aunque los militares pudieron mantener cierto control durante parte del proceso, terminaron más interesados en garantizar sus prerrogativas institucionales que en crear un nuevo establecimiento más adecuado a las nuevas realidades democráticas.

A este punto creo que es importante reforzar mis críticas hacia lo que veo como una exagerada y extensa subordinación intelectual a los exorcismos conceptuales que siguieron a la caída de las dictaduras militares a través de la región. La consolidación de las democracias en las Américas es motivo de amplia satisfacción, claro está. Pero la ansiedad por librarnos de las doctrinas de seguridad nacional y cualquier otro concepto o estructura asociada a esta doctrina—que es una ansiedad profundamente comprensible y justificable—también ha dado lugar a

algunas exageraciones conceptuales. Por ejemplo, algunos países simplemente sustituyeron la expresión “seguridad nacional” por “defensa nacional” y suprimieron la “doctrina de seguridad nacional”. En ocasiones condenaron esta expresión a la execración eterna por lo que simbolizó durante los gobiernos militares y no dieron lugar para cualquier consideración racional posible.

En algunos casos se hicieron estos cambios sin tomar en consideración un punto esencial: aún cuando es cierto que algunos de estos conceptos sirvieron bien en las dictaduras militares, esto no los volvía necesariamente incompatibles con la democracia siempre y cuando fuesen establecidos suficientes controles y equilibrios. Un resultado de estos exorcismos se puede observar, por ejemplo, en el establecimiento de muros impermeables entre “seguridad” y “defensa”, no sólo como construcciones intelectuales (las cuales son ciertamente recomendables), pero también como estructuras operacionales. Otra consecuencia ha sido la proliferación de varios conceptos nuevos creados para calificar la seguridad a través de diferentes asociaciones, tales como “seguridad democrática”, “seguridad ciudadana”, “seguridad ambiental”, “seguridad multidimensional”, y todo lo que éstos conllevan. Estos nuevos conceptos ciertamente han contribuido a diluir las viejas nociones asociadas a la “seguridad nacional”, pero también ayudaron a diluir el concepto mismo de “seguridad” y los conceptos a los que se ha asociado. ¿Qué significa realmente “seguridad democrática”? ¿O, por otra parte, “seguridad ciudadana”?

Como lo veo, una cosa es entender las diferencias entre la seguridad y la defensa y articular intelectualmente estos conceptos dentro de cada realidad considerada. Otra es esforzarse para des-caracterizar el concepto porque fue empleado tiránicamente por las dictaduras militares en muchos países de la región. Es momento de deshacernos de esta práctica.

Lo que esta proliferación de conceptos nos parece decir es que tanto académicos como practicantes parecemos estar privilegiando formas sobre sustancia. La aceptación política de estos nuevos conceptos y vocablos de seguridad ha pasado a ser más importante que ocuparse de los problemas que verdaderamente afectan la seguridad a niveles ciudadanos, sociales, o del estado mismo en un ambiente político democrático.

Otra variable influyente que afecta en estas nuevas realidades proviene del hecho que, mientras los asuntos relacionados a las amenazas irregulares—incluyendo el tráfico de drogas, el crimen urbano y el terrorismo—

han ganado extraordinaria importancia en el hemisferio durante estos últimos años, asuntos que tradicionalmente habían inspirado las doctrinas clásicas de defensa—tales como la rivalidad entre estados y las preocupaciones por conflictos fronterizos—han perdido importancia.

En conclusión, éste fue, realmente, un panel sorprendente. Quizás no ha contrastado lo que esperábamos que pusiera en contraste; sin embargo, reveló otros asuntos críticos de seguridad que prometen fascinarnos en los próximos años. Por ejemplo, un observador atento podrá reflexionar que detrás de la atención a las llamadas “amenazas irregulares”, está la preocupación por el recurso a fuerzas militares para combatir el crimen—que llegó a niveles asfixiantes en algunos países—y con los impactos que esto puede tener en la democracia [es obvio que no estoy abogando por el uso de fuerzas armadas para combatir el crimen, pero reconozco que esto es un tema crucial.] Esto no es un tema aislado, sino extremadamente relacionado con la necesidad de redefinir la misión de los militares —después de haber estado por años involucrados en la conducción política de muchos países en el hemisferio— y con los efectos que esto pudiera tener en la política doméstica.

BIOGRAFÍAS DE LOS PARTICIPANTES

Gabriel Aguilera Peralta

Embajador de Guatemala en Alemania. Ha sido Viceministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, (1996–2000/2002–2004), Catedrático del Postgrado de Relaciones Internacionales de FLACSO e IRIPAZ, y Coordinador del Programa “Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temas de Seguridad” (FOSS) de la Alianza Internacional para la Consolidación de la Paz—Interpeace. Ha sido Profesor Invitado en el Centro de Estudios de la Estabilidad Nacional (ESTNA), el Centro de Estudios Militares y la Escuela de Inteligencia. Ha sido Consultor del PNUD, de la UNESCO, de la Comisión de Gobernabilidad Global, y del International Institute for Democracy and Electoral Assistance de Suecia. Sus libros y artículos incluyen: *Realizar un Imaginario: el Proceso de Paz en Guatemala* (FLACSO-UNESCO-MINUGUA, Guatemala, 2003); “Sociedad, Estado y fuerzas armadas en la transición”, en Bernardo Arévalo (editor), *Función militar y control democrático* (FLACSO, Guatemala 2001); *Del autoritarismo a la paz*, con Edelberto Torres Rivas (FLACSO, Guatemala, 1998); y *Buscando la seguridad. seguridad ciudadana y consolidación democrática*, Coordinador y Coautor (FLACSO, Guatemala, 1996).

Carlos Basombrío Iglesias

Sociólogo peruano que trabaja como investigador y consultor de diversas instituciones, principalmente en temas de seguridad y defensa. Es autor de numerosos libros y monografías, y publica una columna política bi-semanal en *Perú21*, un periódico peruano. Fue Vice-Ministro del Interior del Perú y tres veces Director del Instituto de Defensa Legal, organización no-gubernamental en el Perú dedicada a la defensa y la promoción de los derechos humanos, como parte del proceso de traer paz al país y consolidar sus instituciones democráticas.

Raúl Benítez Manaut

Investigador de tiempo completo del CISAN, UNAM desde septiembre de 2000, e investigador adscrito al Área de Estudios Estratégicos. Tiene estudios de licenciatura en sociología en la UNAM; de maestría en economía y política internacional en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y de doctorado en estudios latinoamericanos en la UNAM. Ha sido profesor visitante de la Universidad de Columbia, Nueva York (de enero a mayo de 2001); profesor de relaciones internacionales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Iberoamericana y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Entre sus publicaciones está el libro *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador* (San Salvador, UCA Editores, 1989) y como coeditor ha participado en los libros *La paz en Centroamérica. Expediente de documentos fundamentales* (México, CIICH, UNAM, 1989); *Chiapas. El desafío de la paz* (México, ITAM-GEMAP-Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2000); *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI* (México, ITAM, 2001) y *Chiapas: Interpretaciones sobre la negociación y la paz* (México, CISAN, UNAM-Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003).

Luis Bitencourt

Profesor y Vice-Decano Académico del Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa de la Universidad Nacional de la Defensa (NDU) en Washington, D.C. Recibió su grado de Maestría y Doctorado en Política Mundial de la Universidad Católica de América, y grado de Máster en Ciencia Política de la Universidade de Brasilia en Brasil. Trabajó por 28 años como funcionario civil, ocupando varias posiciones de alto nivel en la administración presidencial brasileña. Por espacio de 13 años fue académico y decano de la Universidad Católica de Brasilia. Trabajó como consultor político de las Naciones Unidas en Timor Leste y Tayikistán. Fundó el Proyecto Brasil en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, del cual fue su director hasta 2005. Entre sus publicaciones se encuentran artículos tales como *Brazil's Growing Urban*

Insecurity: a Threat to Brazilian Democracy? (2003), “Security Issues and Challenges to Regional Security Cooperation: A Brazilian Perspective” en *Perspectives from Argentina, Brazil, and Colombia* (2003), y “Civil-Military Relations in the Americas for the 21st Century: A Latin American Perspective” en Shulz’s (ed.) *The Role of the Armed Forces in the Americas* (1998).

Lilian Bobea

Socióloga dominicana especializada en temas de seguridad y defensa, relaciones cívico-militares y seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Actualmente es consultora para el Plan de Seguridad Democrática de la República Dominicana. Como profesora e investigadora en FLACSO—República Dominicana, coordinó el proyecto PROCIVIL sobre relaciones cívico-militares entre 1996 y 2001, con el apoyo de la Fundación Ford. Ha sido instructora en el Instituto de Altos Estudios Para la Seguridad y Defensa, así como el Instituto Policial de Altos Estudios en la República Dominicana. Es autora de numerosos artículos sobre seguridad, relaciones cívico-militares y seguridad ciudadana, incluyendo “Soberanía inmaterial: El Caribe en el contexto de la actual soberanía hemisférica,” en *El rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el Siglo XXI*. Es editora y co-editora de varios libros, incluyendo *Cambios en la sociedad cubana desde los noventa* (Woodrow Wilson International Center for Scholars y FLACSO, 2005).

Oscar Bonilla

Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública y Embajador en Misiones Especiales, ha trabajado desde 1999 hasta la fecha en esta institución adscrita a la Presidencia de la República de El Salvador. Inició su labor dentro del CNSP como responsable directo de todo el trabajo territorial-comunitario del Programa de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia. Cursó sus estudios de Licenciatura y Maestría en Derecho Público en la Universidad de Nanterre-París X. En su trayectoria profesional destaca una amplia experiencia y conocimiento de los mecanismos e instancias de cooperación de los países de la Unión Europea.

Lucía Dammert

Socióloga, Candidato a Doctor en la Universidad de Leiden, Holanda. Ha trabajado en instituciones académicas en Estados Unidos, Argentina, y en la actualidad se desempeña como Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO Chile. Ha publicado artículos y libros sobre participación comunitaria, seguridad ciudadana y temas urbanos en revistas nacionales e internacionales. Entre sus últimos libros se encuentra “Perspectivas y dilemas de las seguridad ciudadana en América Latina. (FLACSO Ecuador, 2007), y “Seguridad y Violencia: Desafíos para la Ciudadanía” (FLACSO Chile, 2007). En el plano de la gestión pública ha participado de programas de seguridad ciudadana en diversos países de latinoamericanos, trabajando como asesora en el Ministerio del Interior de Argentina y Chile así como en la Secretaria de Seguridad Pública de México.

Craig Deare

Profesor de Asuntos de Seguridad del Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa de la Universidad Nacional de la Defensa (NDU) en Washington, D.C., desde 2001. Sirvió en el Ejército de EE.UU. durante 20 años, durante los cuales desempeñó una variedad de funciones, especializándose en el cargo de Oficial de Inteligencia Militar y del Área Exterior Latinoamericana. Su cargo inicial fue en la 82ª División Aerotransportada, donde sirvió cinco años, culminando como Comandante de la Compañía de Vigilancia Terrestre de la División. El Dr. Deare fue incorporado al Ejército de EE.UU. en 1980 como un Distinguido Militar Egresado de la Universidad de Arizona, donde recibió su licenciatura (B.A.) en Ciencias Políticas. Obtuvo una Maestría en Relaciones Internacionales y Economía Internacional, y un Doctorado en Relaciones Internacionales, ambos en la Escuela Paul H. Nitze de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins.

Rut Diamint

Profesora de Negociaciones Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y de Seguridad Internacional en UTDT y Universidad de Bologna. Coordinó el proyecto “La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina. Entrenando a una red de especialistas”, en la Universidad Torcuato Di Tella, financiada por la Fundación Ford y asociada a varios Centros de América Latina. Trabajó en la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, fue asesora de la Subsecretaría de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa (1993-1996) y del Ministro de Defensa (2003-2005). Ha escrito numerosos artículos en libros y revistas académicas sobre cuestiones de seguridad regional y hemisférica, cuestiones cívico-militares y temas de desarme. Es editora de los libros *Argentina y la seguridad internacional (1998)*; *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas (1999)* y *La OTAN y los desafíos en el MERCOSUR, Comunidades de Seguridad y estabilidad democrática (2001)*. Es además co-editora de *El Rompecabezas, conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI (2006)* y autora de *Democracia y Seguridad en América Latina* publicado en 2002.

Oswaldo Jarrín R.

Ex- Ministro de Defensa del Ecuador entre el 2005 y 2006. Ha sido también Subsecretario de Defensa Nacional del Ecuador y Secretario del Consejo de Seguridad Nacional. También ha sido Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Se ha licenciado en Administración y Ciencias Militares, y es Doctor en Ciencias de la Educación. Es miembro de la organización Participación Ciudadana, del Consejo Ciudadano de Quito, Consultor de la Fundación ESQUEL, y editorialista del Diario *El Universo*. Ha publicado varios artículos en la *Revista de las Fuerzas Armadas*, *Nueva Sociedad*, *Desafíos* y *Military Review*. Entre sus publicaciones más recientes se mencionan: *El Ecuador frente al siglo XXI: seguridad y geopolítica*; *La inteligencia estratégica en la solución de los conflictos*; *Planeamiento y manejo de crisis*; *Seguridad para el nuevo milenio* (con Donald Shultz) y *Política pública de seguridad ciudadana*.

Guillermo Pacheco Gaitán

Profesor Asistente de Asuntos de Seguridad del Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa de la Universidad Nacional de la Defensa (NDU) en Washington, D.C. Previo a su trabajo en NDU fungió como Asesor Político del Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala (1999-2006). Entre los cargos ocupados con anterioridad, fue Director General de Planificación del Ministerio de Cultura y Deportes (1992); Asesor de la Presidencia de la República (1992-1993); Ministro Consejero Embajada de Guatemala en Colombia (1993-1994) y Asesor Legislativo en el Congreso de la República (1996-1998) y Coordinador Nacional del Programa de Asistencia para el Desminado en Centro América de la OEA (PADCA/OEA) en Guatemala (1997-2004).

Eliézer Rizzo de Oliveira

Profesor Titular de la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) donde se desempeña como docente desde 1976. Es investigador y ex-coordinador del Núcleo de Estudos Estratégicos, del cual fue uno de los fundadores. Actualmente es Director del Centro Brasileiro de Estudos da América Latina de la Fundación Memorial da América Latina. Investigador en el área “Fuerzas Armadas y Regímenes Políticos”, ha publicado varios libros y artículos sobre temas relacionados con la presencia militar y la defensa nacional, entre los que se destacan *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa*, Editora Manole, São Paulo, 2004; *Forças Armadas. Política e Ideologia no Brasil: 1964-1969* (1976) y *De Geisel a Collor: Forças Armadas, Transição e Democracia* (1994). Ha recibido la Orden de Mérito Militar, grado de Caballero (abril de 1999) y la Orden de Defesa Nacional, grado de ‘Comendador’ (noviembre de 2002).

Latin American Program
Woodrow Wilson International Center for Scholars
1300 Pennsylvania Ave., NW, Washington, DC 20004
Tel. (202) 691-4030 Fax (202) 691-4076
www.wilsoncenter.org/lap

ISBN 1-933549-39-4