



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. Goldenshorn, 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**

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.