



# 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](http://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](http://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**

---

## 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.

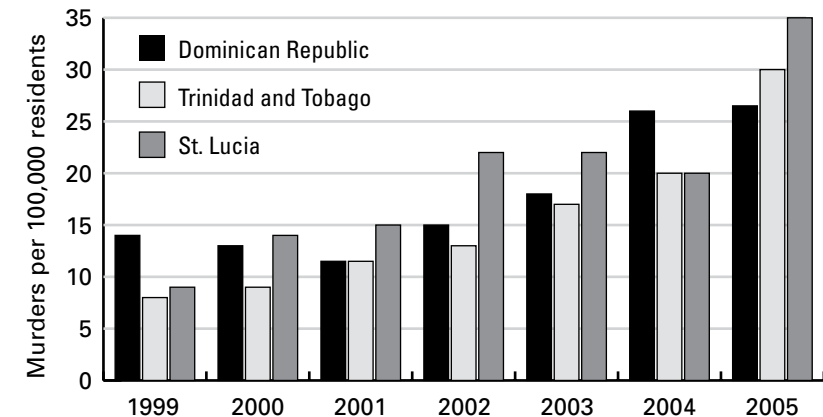
Estas premisas no sólo han probado ser equívocas y refutables en diferentes escenarios latinoamericanos y caribeños; también conllevan, como queda discursivamente de manifiesto, serias implicaciones para la gobernabilidad democrática en países que, como República Dominicana, atraviesan una zigzagueante 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**

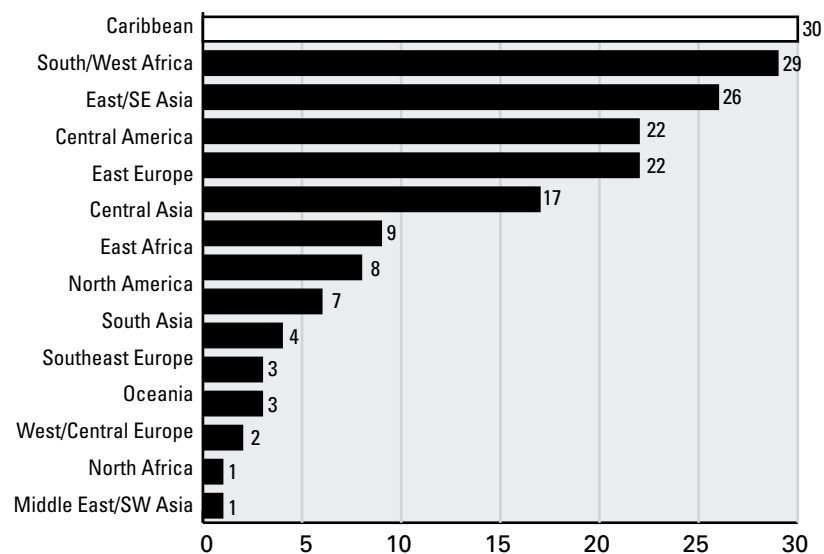


Fuente: Crime Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean. United Nations and World Bank. March 2007

una de 26,7 muertes por cada 100,000 habitantes en 2005.<sup>1</sup> 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).<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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*”,<sup>8</sup> 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.*<sup>9</sup>

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 abstracto<sup>10</sup> y contrapuesto a la noción de seguridad ciudadana asumida por el PSD.<sup>11</sup> 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”*.<sup>12</sup> 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 terrorismo<sup>13</sup>. 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.<sup>14</sup> 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”*<sup>15</sup>

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”.<sup>16</sup>

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”.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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.

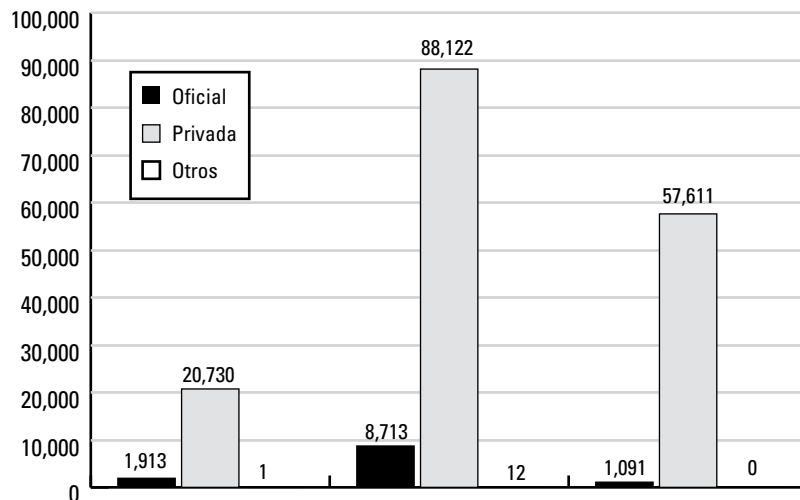
Este patrón, sin embargo, no está exento de costos. El contraefecto más relevante es la obstaculización de su propia institucionalización y profesionalización, un proceso iniciado desde 1996 y que ha ido dando sus frutos visibles en el mejoramiento de las relaciones cívico-militares, hasta entonces muy 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
<b>TOTAL</b>	<b>175</b>

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

sujetos de extradición hacia Estados Unidos.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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?<sup>21</sup> 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 Chevigny<sup>22</sup> puede dar paso a la justificación de respuestas violentas. En este entrelago, el intento de desarrollar instituciones pone a prueba los límites difusos de las democracias. Como nos lo recuerda Charles T. Call,<sup>23</sup> 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](http://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.