



# 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. 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**

---

# 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;<sup>1</sup> tienen democracias sin ciudadanía;<sup>2</sup> y tienen ciudadanía de baja intensidad.<sup>3</sup> 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”*.<sup>4</sup> 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”*.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> 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”*.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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 securitización<sup>9</sup> 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).<sup>10</sup> 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 Brasil<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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,<sup>14</sup> y al mismo tiempo, esas fuerzas son criticadas por su reducido apego al respeto de los derechos humanos.<sup>15</sup>

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*.<sup>16</sup>

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.*<sup>17</sup>

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](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](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.