



# Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe





# Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe



FLACSO  
INSTITUTO

363.1098 Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe.  
R425 / coordinado por Lucía Dammert. Santiago, Chile:  
FLACSO,  
2007.  
204p.  
ISBN: 978-956-205-217-7

SEGURIDAD; SEGURIDAD PUBLICA; DEFENSA; SERVICIOS DE INTELIGENCIA; FUERZAS  
DE ORDEN Y SEGURIDAD; FUERZAS ARMADAS; AMERICA LATINA

Diseño de portada: Claudio Doñas  
Edición de textos: Paulina Matta  
Corrección de pruebas: Jaime Gabarró  
Diagramación: Sylvio Alarcón  
Impresión: ALFABETA ARTES GRÁFICAS  
Coordinación editorial: Carolina Contreras

Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede ser reproducida, en todo o en parte, ni registrada o transmitida por sistema alguno de recuperación de información, en ninguna forma o medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo, por escrito, de los editores.

Primera edición: agosto, 2007  
I.S.B.N.: 978-956-205-217-7

Registro de propiedad intelectual N° 164281

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, 2007  
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura, Santiago de Chile  
publicaciones@flacso.cl • www.flacso.cl

## **EQUIPO DE FLACSO ENCARGADO DE LA PREPARACIÓN DEL REPORTE SECTOR SEGURIDAD**

Lucía Dammert  
Directora Programa Seguridad y Ciudadanía

### **Investigadores:**

David Álvarez  
Patricia Arias  
Felipe Ajenjo  
Sebastián Briones  
Javiera Díaz  
Claudia Fuentes  
Felipe Ruz  
Felipe Salazar  
Liza Zúñiga

## **CONSEJO ASESOR**

Alejandro Álvarez (PNUD SURF LAC)  
Priscila Antunes (Universidad Federal de Minas Gerais - Brasil)  
Felipe Agüero (University of Miami)  
John Bailey (Georgetown University)  
Carlos Basombrío (IDL - Perú)  
Jorge Chabat (CIDE México)  
Claudio Fuentes (FLACSO Chile)

## **CONSULTORES INTERNACIONALES**

Gabriel Aguilera (Guatemala)  
Jesús Alemanca (Panamá)  
Edgardo Amaya (El Salvador)  
Sigrid Arzt (México)  
Lilian Bobea (República Dominicana)  
Roberto Cajina (Nicaragua)  
Gino Costa (Perú)  
David Gibson (Belice)  
Julián González (Uruguay)  
Anthony Harriot (Jamaica)

Paulo de Mesquita Neto (Brasil)  
Josefina Reynoso (República Dominicana)  
José María Rico (Costa Rica)  
Freddy Rivera (Ecuador)  
Héctor Rosada-Granados (Guatemala)  
Leticia Salomón (Honduras)  
Marcelo Saín (Argentina)  
Loreta Tellería (Bolivia)  
Nicolás Urrutia (Colombia)





# ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	9
INTRODUCCIÓN .....	11
I. SECTOR DEFENSA .....	17
II. SECTOR SEGURIDAD PÚBLICA .....	65
III. SECTOR INTELIGENCIA .....	109
RECOMENDACIONES DE POLÍTICA .....	137
ANEXOS .....	145
REFERENCIAS .....	169
TABLA DE CONTENIDOS .....	201
ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS Y GRÁFICOS .....	203







## AGRADECIMIENTOS

La elaboración del **Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe** ha sido fruto de la constante colaboración con diversas organizaciones y personas de la región. El proyecto contó con un consejo asesor cuyas sugerencias y aportes han sido de especial relevancia para el trabajo realizado, la activa presencia y apoyo de *Alejandro Álvarez* (PNUD SURF LAC), *Felipe Agüero* (University of Miami), *Priscila Antunes* (Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil), *John Bailey* (Georgetown University) y *Carlos Basombrío* (IDL, Perú) nos ha permitido arribar a un reporte integral con perspectivas comparadas y regionales. Especial mención merece *Claudio Fuentes*, director de FLACSO-Chile, cuyo aporte en todos los niveles del trabajo realizado fue central para el logro de los objetivos propuestos.

De igual manera reconocemos la participación de los expertos nacionales que colaboraron en la recolección de información, la asesoría temática y la revisión de los resultados. En particular agradecemos la contribución de *Gabriel Aguilera* (Guatemala), *Jesús Alemancia* (Panamá), *Edgardo Amaya* (El Salvador), *Sigrid Arzt* (México), *Lilian Bobsa* (República Dominicana), *Roberto Cajina* (Nicaragua), *Gino Costa* (Perú), *David Gibson* (Belice), *Julián González* (Uruguay),

*Anthony Harriot* (Jamaica), *Paulo de Mesquita Neto* (Brasil), *Josefina Reynoso* (República Dominicana), *José María Rico* (Costa Rica), *Freddy Rivera* (Ecuador), *Héctor Rosada-Granados* (Guatemala), *Leticia Salomón* (Honduras), *Marcelo Saín* (Argentina), *Loreta Tellería* (Bolivia) y *Nicolás Urrutia* (Colombia).

El apoyo de especialistas temáticos ha sido también de especial importancia para el desarrollo del Reporte, por lo que agradecemos a *Thomas Bruneau* en el proceso de análisis y reflexión en temas de inteligencia. En relación al sector Defensa, hemos tenido un importante apoyo por parte de los avances en los análisis de información realizados por *RESDAL*, red con la cual mantenemos un fluido intercambio.

El equipo agradece especialmente a las diversas organizaciones que nos apoyaron en este proceso. El compromiso de la *Organización de Estados Americanos* en la persona de su secretario general *José Miguel Insulza*, así como del director de Seguridad Pública, *Christopher Hernández-Roy*. La difusión y apoyo permanente para la elaboración de un análisis comparado en la región, así como el auspicio para su difusión, son pilares fundantes de la presente iniciativa. La *Fundación Open Society* ha sido nuestro socio en esta tarea, no solo por su

apoyo financiero para concretar este proyecto, sino también a través de los aportes sustantivos de *George Vickers* y *Victoria Wigodsky*.

La difusión de los informes nacionales se ha potenciado gracias a la colaboración con el *Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown* y en especial del *Political Database of the Americas*, por lo que agradecemos especialmente a *Arturo Valenzuela* y a *Beatriz Ramacciotti* en su constante esfuerzo por dar a conocer las iniciativas realizadas por nuestro proyecto. En esta misma línea, el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas de Nicaragua, cuya iniciativa de publicación de los informes nacionales de todos los países centroamericanos permitió una mayor difusión de estos avances. Por último, nuestra gratitud por el

apoyo del Instituto de Defensa Legal de Perú, por la divulgación del proyecto a través de su área de Defensa y Reforma Legal.

Sin duda el principal reconocimiento es para el equipo de trabajo del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile, por la dedicación y confianza en un proyecto cuyas múltiples aristas pusieron retos significativos para su desarrollo. Los miembros del equipo que durante más de un año han puesto su mejor esfuerzo y entusiasmo son: *David Álvarez, Felipe Ajenjo, Patricia Arias, Sebastián Briones, Javiera Díaz, Claudia Fuentes, Carsten-Andreas Schulz, Felipe Ruz, Felipe Salazar* y *Liza Zúñiga*. Finalmente, mención especial para el personal de FLACSO-Chile, en particular a *Carolina Contreras*, coordinadora de prensa y publicaciones.

LUCÍA DAMMERT  
*Directora*  
*Programa Seguridad y Ciudadanía*  
*FLACSO-Chile*



# INTRODUCCIÓN

La seguridad es uno de los problemas más acuciantes hoy en América Latina y el Caribe. El tema aparece como una prioridad central de preocupación ciudadana en prácticamente la totalidad de los países. Además, emerge como un asunto central en las relaciones entre Estados e implica un esfuerzo financiero muy relevante para los gobiernos. Desde el punto de vista individual, afecta la vida diaria de la población. A ello se agrega que, en muchos de los países, las instituciones vinculadas al sector seguridad han asumido funciones más allá de la que originalmente se les asignó. En el pasado y en varios países han llegado a intervenir de manera directa en la vida política nacional, lo que, con la instauración de regímenes democráticos, ha implicado un esfuerzo de “ajuste” a los nuevos sistemas. Es en este contexto que se producen esfuerzos de reforma que muchas veces no son coherentes con los objetivos de fortalecer el Estado de derecho, la democracia y la profesionalización del sector.

El principal objetivo del **Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe** es contribuir a la comprensión de los procesos políticos e institucionales presentes en la región relacionados con el Sector Seguridad una vez restablecida la democracia. El desa-

rollo de una mirada sistemática de las múltiples instituciones vinculadas con el sector es, sin duda, una de las tareas pendientes en los procesos de consolidación democrática en la región. Los avances han sido desiguales en términos temáticos y territoriales. Así, por ejemplo, las Fuerzas Armadas (FF.AA.) fueron especialmente analizadas en la década de los noventa en Centro América y el Cono Sur, donde desempeñaron papeles activos durante las guerras civiles y las dictaduras. De igual manera, las instituciones policiales fueron el centro de importantes procesos de cambio luego de la firma de los tratados de paz centroamericanos. No obstante, en la mayoría de países de la región las iniciativas de reforma e investigación sobre las FF.AA., las Policías y la Inteligencia son aún muy limitadas. Especialmente en lo que respecta a este último sector, Inteligencia, los avances son mucho menos evidentes y en múltiples casos no se han iniciado procesos de reforma.

La consolidación del Estado de derecho en América Latina y el Caribe requiere de servicios de seguridad que funcionen en el marco constitucional, respetando los derechos humanos y las definiciones de política gubernamental. En un contexto de alta vulnerabilidad social, se requiere avanzar en

la profesionalización de las instituciones vinculadas al sector Seguridad. El desarrollo de estudios comparados permitirá dar cuenta de los procesos políticos e institucionales en curso, de modo de advertir deficiencias y especificar las condiciones suficientes y necesarias para una agenda de fortalecimiento de la conducción civil democrática del sector.

Siete son los aspectos centrales que marcan esta agenda y que se desprenden del estudio que aquí introducimos:

#### ¿QUÉ ES EL SECTOR SEGURIDAD?

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) alude a la reforma del sector Seguridad en la siguiente forma: "Término usado para describir un sistema de seguridad que incluya todos los actores, sus roles, responsabilidades y acciones, trabajando en conjunto para administrar y operar el sistema de una forma congruente con las normas democráticas y principios de buen gobierno. De esta forma contribuye al buen funcionamiento del marco de la seguridad".

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Security Sector Reform and Governance: Policy and Good Practice. The DAC Reference Document* (Paris, 2004).

#### i) *Se necesita reducir los espacios de autonomía de las instituciones armadas y de orden*

Se evidencian aún *relevantes niveles de autonomía* de las FF.AA., las Policías y los servicios de Inteligencia. Tal autonomía se manifiesta en los mecanismos de toma de decisión respecto a presupuestos, estrategias, iniciativas de intervención, así como en la limitada participación del mundo civil en el diseño e implementación de iniciativas vinculadas con estas instituciones. En muchos países de la

región, el "mundo" militar, policial y de la inteligencia se desarrolla de forma paralela, cuando no contradictoria, a las políticas de gobierno. En estas circunstancias, las capacidades civiles para transformar la seguridad interior y exterior en una política pública, aplicando los mismos procedimientos y mecanismos que en otros sectores, como Educación o Salud, se hacen crecientemente menos fluidas. Políticas en materia de control externo y *accountability* son esenciales en este ámbito.

#### ii) *Se requiere fortalecer las capacidades civiles en el sector Seguridad*

Un segundo elemento es la *debilidad de las capacidades civiles* en torno a la seguridad. Si bien se evidencian desarrollos vinculados con el análisis e intervención civil en temas relacionados a las FF.AA., la participación experta en cuestiones de policía e inteligencia es aún inicial. Ahora bien, en algunos casos la participación civil no se genera debido a las barreras que instalan las instituciones, pero en otros, por la carencia de experticia civil en el tema. Sin duda, la reciente emergencia de los problemas de seguridad interna puso en lo más alto de la agenda política la necesidad de reformar las instituciones vinculadas. Un primer e importante paso se dio respecto a los cambios de los sistemas de justicia en diversos países de la región. Así, el Centro de Estudios de la Justicia para las Américas (CEJA) realiza tareas de investigación, asesoría y evaluación de estos procesos. Pero no ha ocurrido lo mismo en relación con otras instituciones, especialmente las Policías y las FF.AA.

#### iii) *Se requiere generar políticas en la función de Inteligencia*

La *Inteligencia es un tema invisible* en América Latina y el Caribe. En la mayoría de los



países de la región son pocos los cambios realizados en esa materia, y aún menos los análisis sobre sus modalidades de acción. De hecho, hay muestras de utilización política de la Inteligencia, así como de procesos descoordinados y muchas veces caóticos de intervención de las distintas áreas de Inteligencia de las FF.AA. y las Policías. La preocupación por la seguridad nacional es muchas veces esgrimida como causal para limitar el conocimiento de las actividades que realizan las instituciones vinculadas a ese sector. No obstante, es necesario generar espacios institucionales para el control democrático de una actividad donde los gobiernos han implementado políticas solo marginalmente.

*iv) Se necesita especificar y acotar las misiones institucionales en el sector Seguridad*

La *confusión en la definición de las misiones institucionales* es evidente. En la actualidad, cada vez más países han avanzado por procesos de “policialización” de sus cuerpos militares. De hecho, en muchos casos son las FF.AA. las encargadas de enfrentar el delito común y los problemas de inseguridad interna. Esta situación ha generado superposiciones en las misiones institucionales, así como en la definición de responsabilidades en las diversas estrategias de prevención y control del delito. En un contexto donde adquiere mayor relevancia la seguridad interna, se corre el serio riesgo de enfrentar problemas sociales con soluciones que agravarán los problemas de violencia. Tampoco se han desarrollado instrumentos para verificar el tipo de intervención realizada por las FF.AA. en asuntos de índole interno, cuando ello es solicitado por las autoridades.

*v) Se necesita coordinar políticas sectoriales*

Se observa la *carencia de procesos coordinados* de acción institucional. Diversos son los

desafíos respecto a esta situación, ya que las instituciones son múltiples, complejas y, en algunos casos, contradictorias. Esta situación se agrava en los países federales, donde se multiplican los niveles de gobierno y, por tanto, las instituciones policiales. Por ejemplo, en México la coordinación de más de 1.600 instituciones policiales es sin duda un reto de enorme magnitud para el desarrollo de una política rigurosa de seguridad pública. Pero la coordinación es también clave entre las diversas instituciones de seguridad, como las FF.AA., las Policías y la Inteligencia, sin que ello implique la duplicación de tareas o la unificación de perspectivas, pero reconociendo la necesidad cada vez mayor de mecanismos de coordinación efectivos.

*vi) Se requiere limitar el uso político de las FF.AA. y la Policía*

Otro aspecto presente en la región es la *participación y/o uso político de las instituciones* por parte de los gobiernos de turno. Este sexto aspecto es central para los procesos de profesionalización y consolidación institucional, debido a la necesidad de avanzar con mecanismos que las instalen en esferas técnicas. Por lo mismo, se debe progresar en minimizar las intervenciones políticas que rompen los códigos institucionales y utilizan la infraestructura de Seguridad para desarrollar iniciativas políticas. Evidentemente los intentos de golpes de Estado y las declaraciones políticas por parte de las FF.AA. no son hechos comunes en la región, pero se evidencia el aumento de los reclamos corporativos por aspectos salariales o institucionales.

*vii) Se necesita fortalecer el Parlamento en temas de seguridad*

Desde la perspectiva de los diversos poderes del Estado, se evidencia una relativa

*inactividad del Legislativo* respecto al sector Seguridad. Este séptimo elemento resalta que la capacidad de monitoreo y evaluación es muchas veces soslayada por Parlamentos con bajos niveles de asesoría especializada y limitados espacios de trabajo en las temáticas vinculadas a la seguridad. Todo lo anterior deviene en procesos donde los espacios de rendición de cuentas son aún más limitados.

Es en este contexto que el **Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe** se plantea como objetivo principal la generación de una agenda académica aplicada que permita avanzar en el desarrollo de reformas necesarias en el área, específicamente en las materias cuyas limitaciones fueron detalladas en los párrafos anteriores. De esta forma, proponiendo temas comparados de análisis en un área pocas veces estudiada en la región, se quiere aportar a los procesos de consolidación democrática en nuestros países.

Se optó por iniciar este proyecto regional a partir de un enfoque comparativo, analizando aspectos específicos presentes en los tres ámbitos relevantes de la política de seguridad en un gobierno democrático: Defensa, Seguridad Pública e Inteligencia. En esta primera edición, el Reporte presenta una descripción institucional de esos tres ámbitos en veinte países de la región (Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). La carencia de diagnósticos institucionales comparados que permitan avanzar en la caracterización transversal de la temática en la región nos ha llevado a esta opción, en la búsqueda de establecer una línea de base de análisis.

## DIVERSOS ACTORES DEL SECTOR SEGURIDAD

### *Actores centrales*

Fuerzas Armadas, policía, fuerzas paramilitares, gendarmerías, guardias presidenciales, servicios de inteligencia y seguridad (militares y civiles), guardias costeras, guardias de migración, aduanas, reservistas o unidades locales de seguridad (defensa civil, por ejemplo).

### *Administración de la seguridad y cuerpos de control*

El Ejecutivo; cuerpos nacionales de asesoría en temas de seguridad nacional; comités especiales del Legislativo; ministerios de Defensa, de Asuntos Internos, cuerpos de administración financiera (ministerios de Finanzas, oficinas de presupuestos, auditorías financieras y unidades de planificación) y organizaciones de la sociedad civil.

### *Justicia e instituciones de orden público*

Ministerio de Justicia, Corte Suprema, cárceles, investigación criminal, defensoría penal, ministerios públicos, comisiones de derechos humanos.

### *Otras fuerzas de seguridad*

Guerrillas, servicios de seguridad privada, milicias armadas.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Security Sector Reform and Governance: Policy and Good Practice. The DAC Reference Document* (París, 2004).

En consonancia con tal propósito, el presente Reporte contiene descripciones institucionales de tres temas transversales a los sectores de Defensa, Seguridad Pública e Inteligencia: *autonomía, liderazgo civil democrático y profesionalización*, analizados mediante la construcción de indicadores que permiten avanzar en una cualificación institucional. Esta estructura obedeció al propósito de identificar los ejes centrales de las reformas en curso (si es que existen en algunos países) y entregar un primer panorama sobre las capacidades institucionales del sector. Posterior-



res reportes abordarán otras dimensiones históricas y políticas que afectan los procesos de reforma del sector. Asimismo, al limitarse el análisis a las tres áreas mencionadas, evidentemente quedaron fuera otros componentes importantes del Sector Seguridad, incluyendo Justicia y Gendarmería, por mencionar algunos.

Por supuesto, con lo anterior no se pretende establecer un *ranking* de países, sino más bien desarrollar tipologías de análisis que permitan diseñar intervenciones de política explícitas para mejorar la calidad del sector Seguridad en la región. El desafío no ha sido menor. Tres hechos han sido obstáculos centrales para el desarrollo del Reporte: en primer lugar, el limitado conocimiento experto transversal, que lleva a que los especialistas en materias policiales carezcan de herramientas de análisis de temas militares o de inteligencia, y viceversa. En segundo término, los países de nuestra región tienen, en muchos casos, marcos jurídicos e institucionales que difieren de la práctica cotidiana. En tercer lugar, aunque la comparación entre realidades diversas de la región ha sido una experiencia interesante y de enorme trabajo conjunto, es evidente la necesidad de mejores y mayores niveles de experticia subregional, que permitan avanzar en agendas comunes entre países que enfrentan realidades similares.

La metodología de trabajo adoptada para el presente Reporte nos permitió superar muchas de las barreras señaladas. Sin duda este es el resultado de un amplio proceso colaborativo, donde el equipo de trabajo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, se ha visto enriquecido por la participación de más de treinta especialistas de América Latina y el Caribe, que han apoyado desde diversas perspectivas el trabajo desarrollado. La estrategia metodológica adoptada fue la elaboración de una herra-

mienta de recolección de información en los tres subsectores (Defensa, Seguridad Pública e Inteligencia). Por una parte, en cada uno de los países analizados se contactó a un reconocido experto en la materia para que sistematizara y brindara información primaria. Por otra, se realizó un proceso de recuperación de información secundaria por parte del equipo de trabajo de FLACSO-Chile.

#### DIMENSIONES DE LAS REFORMAS DEL SECTOR SEGURIDAD

**Política:** Basada especialmente en el principio de liderazgo civil sobre los militares y los cuerpos de seguridad.

**Institucional:** Referida a la transformación física y técnica de las entidades de seguridad (por ejemplo, el número de tropas, el equipamiento, entre otros).

**Económica:** Relacionada con el financiamiento y los presupuestos de las fuerzas de seguridad.

**Societal:** Relacionada con el rol de la sociedad civil en el monitoreo de los programas e iniciativas de las políticas de seguridad.

Como primer resultado de esta metodología se editaron veinte reportes nacionales, que presentan la caracterización institucional detallada de cada uno de los subsectores analizados. Dichos reportes se encuentran disponibles en versión digital en la página web de FLACSO-Chile ([www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)), así como en el Political Database of the Americas de la Universidad de Georgetown ([www.pdba.georgetown.edu](http://www.pdba.georgetown.edu)) y en el Instituto de Defensa Legal de Perú, a través de su área de Defensa y Reforma Legal ([www.defensaidl.org.pe](http://www.defensaidl.org.pe)).

Finalmente, el resultado del proceso analítico de toda la información relevada se encuentra en el presente Reporte. Cabe

destacar que tres países fueron excluidos del Reporte por motivos vinculados con la recolección de información. En primer lugar, Cuba presentó serios problemas para llevar a cabo esa tarea en el sector Seguridad. En segundo término, Haití constituyó un desafío especial, ya que la intervención de Naciones Unidas está justamente conformando la institucionalidad de Seguridad del país; en estas circunstancias, la sistematización del estado de la situación podría no haber sido de utilidad en el largo plazo y, por lo tanto, congruente con el objetivo del Reporte. Finalmente, el caso de Venezuela presentaba dificultades en cuanto a la recopilación de información institucional, dado que consultas preliminares con especialistas demostraron gran disparidad e historias divergentes sobre el tema. Asimismo, este país también está llevando a cabo actualmente un proceso de reforma de sus múltiples instituciones policiales, lo cual dificultaba cualquier parámetro de comparabilidad.

Finalmente, y considerando las observaciones anteriores, el Reporte se organiza en cuatro capítulos: el primero presenta las características centrales del sector Defensa, específicamente del ministerio correspondiente, así como de las FF.AA. Diversos son los elemen-

tos revisados en este subsector, pero todos ponen énfasis en los tres ejes transversales definidos previamente. El segundo capítulo se centra en el sector de la Seguridad Pública, especialmente las instituciones policiales. Debido a la diversidad de estas instituciones en la región, se optó por aquellas dedicadas a la prevención del delito de corte nacional, salvo en los países federales, donde adicionalmente se analizó una institución estadual (Buenos Aires, Ciudad de México y Río de Janeiro). El tercer capítulo se centra en las instituciones vinculadas con la Inteligencia en los países estudiados, sin duda uno de los espacios menos conocidos del sector Seguridad y, por tanto, donde se presentan los mayores retos de corto y mediano plazo. Finalmente, se entregan diversas recomendaciones de política que buscan avanzar en la consolidación de un sector autónomo profesionalmente, pero con importantes niveles de subordinación política, así como mayores niveles de profesionalización en cada uno de los subsectores, que estimulen trabajos sinérgicos entre los diversos especialistas en la temática. Tales recomendaciones intentan también, y de manera importante, consolidar un liderazgo civil democrático del sector Seguridad en la región, con eficiencia y respeto del Estado de Derecho.





# I. SECTOR DEFENSA





## I. SECTOR DEFENSA

Uno de los mayores desafíos para las autoridades democráticas en América Latina y el Caribe es reconocer al sector Defensa como objeto de una política de Estado. Es decir, un sector que demanda recursos, definiciones y decisiones de gestión político-estratégicas, así como un sector que debería ser monitoreado y evaluado en sus procesos e impactos. Este capítulo centra su atención en la perspectiva institucional del sector, que implica la conducción de los organismos encargados de la Defensa del país —las FF.AA.—, su misión y funciones así como los mecanismos de control interno y externo existentes.

Una de las barreras que han inhibido el establecimiento de políticas de carácter democrático en el sector Defensa es el hecho que la presencia de regímenes democráticos han sido la excepción más que la norma en gran parte de los países bajo estudio. Si a ello se adiciona el relevante rol y participación de las FF.AA. en temas contingentes, se puede concluir que las oportunidades para desarrollar una política de Defensa sostenida en el tiempo han sido escasas. En los últimos años se destaca que prácticamente todos los países de la región (salvo Cuba) están bajo regímenes democráticos y en algunos se han realizado esfuerzos signi-

ficativos para promover cambios y políticas en este ámbito. Un ejemplo de esta tendencia es que en la última década quince países produjeron Libros Blancos de la Defensa que explicitan y hacen pública sus respectivas políticas sectoriales.

Desde el punto de vista institucional, se evalúan en primer término las capacidades del sector a partir de la existencia de ministerios de Defensa y sus capacidades de planificación y atribuciones *vis-à-vis* con las propias FF.AA., así como su gestión presupuestaria. En segundo término, se analizan las capacidades específicas de conducción del sector Defensa, considerando tres dimensiones: presencia de autoridades civiles a la cabeza del sector, atribuciones de mando sobre los comandantes en jefe y sobre nombramientos y retiros, así como existencia de asesoría profesional permanente en los ministerios.

Respecto de las FF.AA., se analizan específicamente las misiones generales definidas en los cuerpos legales, funciones o tareas específicas y la presencia de mando conjunto. Adicionalmente, se estudian las capacidades institucionales para el control interno y externo de las FF.AA., incluyendo el rol del Congreso y de la sociedad civil.



## 1. Contexto para la reforma del sector Defensa: antecedentes históricos

Los países de América Latina y el Caribe comparten una historia común de inestabilidad política, económica y social, golpes y rupturas institucionales así como una alta conflictividad interna. Con excepción de los países del Caribe pertenecientes a la Commonwealth y la Guyana Francesa, la gran mayoría de los países de la región experimentaron períodos de inestabilidad política durante el siglo XX. Paradójicamente se trata de la zona del mundo con el menor número de incidentes militares interestatales pero, al mismo tiempo, con un alto nivel de intervención de las FF.AA. en asuntos internos. Los conflictos interestatales existentes han tendido a disminuir y en la mayoría de ellos se han generado mecanismos bilaterales o multilaterales a fin de prevenir escaladas. Entre los principales conflictos destacan la Guerra del Fútbol (Honduras y El Salvador), la Guerra del Chaco (Bolivia y Paraguay) y la Guerra del Cenepa (Ecuador y Perú).

En cuanto a la evolución de la política interna, cabe mencionar que la región ha experimentado intermitentes ciclos de democratización, desde regímenes oligárquicos al comienzo del siglo XX hasta el establecimiento de democracias electorales a mediados de la década de los ochenta. Es relevante indicar que la democracia en esta zona del planeta ha sido la excepción más que la regla. En un reciente estudio que considera diecinueve países de América y el Caribe, Peter Smith concluye que han prevalecido sistemas democráticos electorales solo en el 26 por ciento del total de años del siglo XX<sup>1</sup>. Por otra parte, en el 47 por ciento del tiempo han prevalecido sistemas no democráticos,

en 18 por ciento sistemas políticos oligárquicos competitivos, y en 10 por ciento sistemas semidemocráticos.

La idea que la democracia ha sido la excepción y la intervención de las FF.AA. en política contingente algo frecuente, no es meramente una opinión. La carencia de una tradición democrática fuerte y la debilidad de las instituciones aparecen como una característica recurrente en la historia latinoamericana. Esto, sumado a la inestabilidad económica y social característica de la región, genera un escenario propicio para la recurrencia de crisis internas. Así, de acuerdo con lo que muestra la Tabla 1.1, durante el siglo XX los períodos vividos bajo regímenes militares por los distintos países de la región, sumados entre sí, suman 481 años. Cronológicamente, la preeminencia de regímenes militares se concentra en la década de los treinta y luego desde fines de los años sesenta hasta mediados de los ochenta.

La reforma al sector Seguridad se genera en un marco donde no existe una tradición democrática, por lo que las políticas sectoriales han estado dirigidas y asociadas a las propias instituciones de la Defensa y de la seguridad pública. En parte derivado de esta situación, en muchos países el sector Seguridad ha estado ausente de los procesos de reforma y modernización del Estado que han sido prioritarios a partir de la tercera ola democratizadora. Por lo general, tampoco ha existido una política consistente de las autoridades democráticas tendiente a asumir la tarea de dirección y planificación de políticas coherentes en el sector Seguridad. Lo anterior implicaría una política de preparación de recursos humanos, actualización organizacional y modernización institucional.

<sup>1</sup> Smith, Peter. *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*. Cary, North Carolina, Oxford University Press, 2005.



**Tabla 1.1**  
*Gobiernos liderados por militares en América Latina y el Caribe durante el siglo XX*

País	Períodos bajo gobierno de militares durante el siglo XX <sup>a</sup>	Total de años diferentes bajo gobiernos militares durante el siglo XX
Argentina	1930-1932; 1943-1946; 1955-1958; 1966-1973; 1976-1983	27
Bolivia	1930-1931; 1936-1946; 1951-1952; 1964-1966; 1969-1980; 1980-1982	33
Brasil	1964-1985	22
Chile	1924-1925; 1932; 1973-1990	21
Colombia	1953-1957	5
Costa Rica	1917-1919; 1948-1949	5
Ecuador	1911; 1935; 1937-1938; 1947; 1963-1966; 1972-1979; 2000	18
El Salvador	1931-1982	52
Guatemala	1921-1930 1931-1945; 1951-1966; 1970-1986	58
Honduras	1956-1957; 1963-1971; 1972-1982;	24
México	1914-1919	6
Nicaragua	1937-1947; 1950-1956; 1967-1985	37
Panamá	1968-1969; 1952-1955; 1972-1978; 1989	14
Paraguay	1936; 1940-1948; 1949; 1954-1993	51
Perú	1914-1915; 1930-1939; 1948-1956; 1962-1963; 1968-1980	36
República Dominicana	1930-1962; 1965	34
Uruguay	1973-1985	13
Venezuela	1935-1959	25

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

a/ Los periodos no indican necesariamente un único gobernante. Se incluye como periodos de un año todos aquellos que duraron meses dentro de dicho año, aun cuando no lo abarcaran por completo.

La tercera ola democratizadora ha generado el más extenso período de estabilidad democrática e involucra a un gran número de países de la región. Desde el punto de vista de la intervención de las FF.AA. en actividades políticas una vez recuperada la democracia, se observa un reducido número de casos donde han participado de intentos de toma de poder político. Algunos de estos fueron las situaciones de crisis en República Dominicana (1978), Paraguay (1996) y Ecuador (2000). En el primer caso, el gobierno de Antonio Guzmán Fernández inició un proceso de despoli-

tización de las FF.AA. y la Policía Nacional. En este contexto se produjo un conato de levantamiento de un grupo de generales, a consecuencia de la remoción y puesta en retiro de un equipo importante de militares. Esta tensión fue sofocada y los efectivos involucrados fueron arrestados y procesados. En el caso de Paraguay, en abril de 1996 el general Lino César Oviedo, jefe de las Fuerzas Armadas del Paraguay, encabezó una rebelión calificada como golpe de Estado fallido en contra del gobierno del primer Presidente civil elegido en dicho país en casi

cuarenta años, Juan Carlos Wasmosy. Oviedo debió pasar a retiro ese mismo mes, orientando su carrera política hacia los comicios presidenciales de 1998.

En Ecuador, la situación económica, política y social durante el gobierno del presidente Jamil Mahuad (1998-2000) llegó a un nivel crítico en el año 2000, lo que derivó en el retiro del apoyo al Presidente de parte de las FF.AA. y posteriormente en la organización e intento de golpe de Estado para derrocarlo. En esta última acción estuvieron involucrados el coronel Lucio Gutiérrez, en conjunto con Antonio Vargas, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), y Carlos Solórzano, un miembro retirado de la Corte Suprema, grupo que se autodenominó Junta de Salvación Nacional. El gobierno *de facto* no fue reconocido y las FF.AA. ecuatorianas intervinieron para restablecer el orden constitucional, dejando en el poder al vicepresidente Gustavo Noboa, en desmedro de la Junta. El coronel Gutiérrez y otros militares involucrados fueron llevados ante la justicia y dados de baja de la institución. Posteriormente, Gutiérrez se presentó como candidato presidencial, ganando las elecciones de 2002 y siendo investido como Presidente en enero de 2003.

Sin embargo, en la región también se han producido movimientos de protesta militar por la defensa de intereses corporativos. En Chile se verificaron protestas públicas por parte del Ejército luego de la transición en los años 1990, 1993 y 1995. En Argentina, en tanto, entre 1987 y 1990 se produjeron cuatro alzamientos de las FF.AA., el primero por la posibilidad de ser juzgados por casos de violación a los derechos humanos, los restantes por descontento con las autoridades civiles y su “intervencionismo”. En estos dos casos se trató de cuestiones referidas a la agenda de transición y la defensa de intereses específicos de determinados generales en el poder.

En el caso de Bolivia, las manifestaciones corporativas o deliberantes más relevantes en los últimos años corresponden a la defensa por los hechos ocurridos durante las protestas que perseguían la salida del poder del entonces presidente Sánchez de Losada, ocurridas en octubre del año 2003, cuando los enfrentamientos entre los manifestantes y las FF.AA. provocaron una significativa cantidad de muertos y heridos. El segundo caso corresponde a la investigación llevada a cabo por la justicia en torno a los “misiles chinos”, en referencia a una situación en que personal de las FF.AA. —bajo el mandato del presidente Eduardo Rodríguez Veltzé— desactivó este material y lo entregó de manera irregular a la Misión Militar de Estados Unidos en La Paz, con el objetivo de sacarlo del país. Esto provocó que el jefe del Ejército supuestamente involucrado en el caso fuera destituido del cargo e investigado, lo que a su vez generó tensiones entre el poder civil y las FF.AA. por las acusaciones cruzadas entre ellos.

En Guatemala, la única movilización por parte de los militares después de los acuerdos de paz, ocurrida en 1997, fue un motín de la Policía Militar Ambulante que se resistía a ser desmovilizada. Esto provocó un acuartelamiento armado de los descontentos y despliegue de unidades leales en su contra, situación que posteriormente se resolvió pacíficamente. Aparte de eso, se han registrado declaraciones públicas sobre temas de finanzas, derecho militar, prestaciones y juicios a militares por parte de voceros y del ministro, que en general han sido expresión de defensa de intereses corporativos y han generado debate de opinión, pero no problemas políticos. En Honduras se realizaron reuniones cerradas entre los altos mandos y el Presidente, que fueron de presión y reclamo, mientras algunas unidades estaban en alerta. En el caso de Perú, el presidente Alberto Fujimori realizó en 1992 un autogolpe



**Tabla 1.2**  
*Participación de las FF.AA. en política contingente (postransición)*

Subregión	Países	Sin intentos de golpe	Sí, han existido	Recibió sanción	Protestas públicas
Caribe	Barbados	✓			
	Belice	✓			
	Jamaica	✓			
	República Dominicana		✓ (1978)	✓	
Centroamérica y México	El Salvador	✓			
	Guatemala	✓			✓
	Honduras	✓			✓
	México	✓			
	Nicaragua	✓			
Cono Sur	Argentina	✓			✓
	Brasil	✓			✓
	Chile	✓			✓
	Uruguay	✓			
	Paraguay		✓ (1996)	✓	
Países Andinos	Bolivia	✓			✓
	Colombia	✓			
	Ecuador		✓ (2000)		
	Perú	✓			

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

de Estado con la anuencia de las FF.AA., aunque ellas no condujeron directamente el movimiento de cierre del Congreso y transformación radical de la institucionalidad nacional.

La normalización democrática implica también una revisión de la inserción de las FF.AA. en el marco del Estado de derecho. Dos elementos clave en materia de derechos del personal de las FF.AA. son: el derecho a voto y la posibilidad de presentarse como candidatos a cargos políticos. Respecto a esto último, se encuentra que no es la tendencia en

la mayoría de los países de la región; y en los casos en que es posible (Brasil, Colombia, Nicaragua y Uruguay), deben pasar a retiro previo a la candidatura. Las regulaciones para establecer un período de tiempo inhibitorio posterior a la salida del cargo de un oficial no son frecuentes en los países bajo estudio. En el derecho a voto esta prerrogativa permite que el personal militar y la institución en sí se consideren parte de la sociedad y no un agente externo a los procesos democráticos o un observador que actúa a modo de garante de la institucionalidad. De esta forma, las FF.AA. se concentran en la defensa del país,

asumiendo con la participación en el voto, el respeto a los procesos democráticos. En Bolivia y en Perú —a partir de la elección presidencial del año 2006— están facultados para participar en los procesos electorarios respectivos. En los casos de Colombia, Ecuador y toda Centroamérica, el personal militar en actividad no tiene este derecho. En Colombia y Honduras, la razón sería que son las mismas FF.AA. las que tienen como función la seguridad de las elecciones en el país y, por tanto, no son deliberantes. El resto de los países considera el voto como un derecho ciudadano

que no se pierde al asumir una función militar. Finalmente, en varios países de la región, las FF.AA. están a cargo de controlar la seguridad durante los procesos electorarios.

## 2. Institucionalidad del sector Defensa

La sola existencia de un Ministerio de Defensa (de aquí en adelante, MD) puede ser utilizado como un indicador del grado de institucionalidad de la vinculación entre la autoridad política y los militares en un país. En palabras de Bruneau y Goetze: “Los civiles

**Tabla 1.3**  
*Elementos de participación de los militares en política*

Sub-región	Países	Elemento	Según la ley las FF.AA. deben resguardar el orden en actos electorarios		Derecho a voto del personal de las FF.AA.			Derecho a presentarse a cargos políticos del personal de las FF.AA.	
			Sí	No	Sí	Solo en retiro	No	Sí	No
Caribe	Barbados			✓	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
	Belice			✓	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
	Jamaica			✓	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
	República Dominicana			✓	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Centroamérica	El Salvador			✓			✓		✓
	Guatemala	✓					✓		✓
	Honduras	✓					✓		✓
	Nicaragua	✓			✓			✓	
Cono Sur	Argentina			✓	✓				✓
	Brasil			✓	✓			✓	
	Chile	✓			✓				✓
	Paraguay			✓	✓				✓
	Uruguay			✓	✓			✓	
Países Andinos	Bolivia			✓	✓				✓
	Colombia	✓					✓	✓	
	Ecuador	✓					✓		✓
	Perú	✓			✓				✓

• Fuente: Elaboración propia, 2006.





que formulan las políticas pueden controlar a las FF.AA. a través de un MD. Asimismo, el MD normalmente evalúa la eficacia de los roles y misiones de las FF.AA., mientras los cuadros de abogados, economistas y contadores, tanto civiles como militares, en el MD analizan cuán eficientemente se emplean los recursos”<sup>2</sup>. La creación o reforma de un ministerio abre la oportunidad para que las autoridades definan funciones, lineamientos estratégicos y capacidades en el sector de la Defensa.

En este acápite observamos el nivel de institucionalización del sector en los países estudiados a partir de cuatro dimensiones: la existencia de un Ministerio de Defensa que, además, gestione determinadas políticas para el sector (creación de Libros Blancos e iniciativas de reforma específica); la existencia de capacidades de planificación estratégica; las atribuciones ministeriales y la capacidad para definir y dar seguimiento al presupuesto de la Defensa.

### **2.1 Creación de ministerios de Defensa y diseño de políticas**

La creación de ministerios de Defensa es un hito fundante para la organización del sector Defensa de cada uno de los países de la región. En el caso de América Latina y el Caribe, la creación de ministerios en el sector ocurrió en momentos históricos muy dispares (Tabla 1.4). Los primeros países en organizarlos —Chile, Ecuador y Uruguay, en los años treinta—, los concibieron desde su origen como entidades de administración, con fueros y atribuciones relevantes sobre las FF.AA. Este primer ciclo de creación de ministerios de Defensa, iniciado en esos años, abarca hasta mediados de la década de los sesenta.

Una segunda coyuntura vinculada a tal institucionalidad emergió en la década de los ochenta. La reorganización institucional post-conflicto llevó a El Salvador, Honduras y Nicaragua a modificar en forma significativa la figura del Ministerio de Defensa, por lo que podría considerarse como una fecha de transformación relevante de tales instituciones. Por otras razones, surgieron ministerios en Perú (1987) y, más recientemente, en Brasil (1999). Los casos de México y República Dominicana son importantes de considerar, dado que el primero no cuenta con un Ministerio de Defensa, en tanto que en el segundo existe una Secretaría de Estado de las FF.AA., que tampoco es propiamente un Ministerio de Defensa.

En relación al diseño de políticas para el sector, fue a partir de mediados de la década de los noventa que los países considerados en el estudio comenzaron a explicitar públicamente los lineamientos de la política de Defensa, a través de los llamados libros blancos o documentos de defensa. Se trata del primer esfuerzo democrático por definir y establecer dicho lineamiento, realizado en forma sistemática en la región. Los primeros países en establecer esta política fueron Brasil (1996), Chile (1997), El Salvador (1998) y Paraguay (1999).

La repetición de dicha experiencia de actualización de contenidos de los libros blancos es un buen indicador de su institucionalización. Los países que sobresalen en la actualización son El Salvador (tres veces); Brasil, Chile y Ecuador (dos veces cada uno). La reciente emergencia de la iniciativa queda demostrada ya que en siete de los quince países analizados se produjo después del año 2005.

<sup>2</sup> Bruneau, T. y Goetzen R. Las relaciones civil-militares en Latinoamérica. En *Military Review*. U.S. Army, Combined Arms Center, Edición Hispanoamericana, Septiembre-Octubre 2006. En: <http://usacac.army.mil/cac/milreview/spanish/SeptOct06/Bruneau.pdf> (visitado 13 junio 2007).

La elaboración de documentos públicos muestra, además, la apertura de espacios de diálogo entre civiles y militares en la definición de la política de Defensa. Como ejemplo destaca el caso de Guatemala, donde la publicación del Libro Blanco el año 2003 jugó un rol importante en el fortalecimiento de las relaciones cívico-militares. En dicho país, en el marco de los acuerdos de paz, el Ministerio de Defensa convocó a una Comunidad de De-

fensa, integrada por civiles y militares expertos que trabajaron de manera conjunta los desafíos y requerimientos del sector, generando como producto el Libro Blanco mencionado. Sin embargo, no obstante los progresos en esta área, aún quedan aspectos en los que es preciso avanzar, ya que algunos libros blancos se desarrollan solo para el debate interno de la comunidad vinculada con la Defensa<sup>3</sup>.

**Tabla 1.4**  
*Institucionalidad y libros blancos de la Defensa en América Latina y el Caribe*

País	Año de creación del MD	Libro Blanco o Documento de Defensa
Chile	1932	Libro Blanco (1997, 2002)
Uruguay	1933	Documento de Defensa (2005)
Ecuador	1935	Política de Defensa Nacional (2002, 2006)
Paraguay	1943	Documento de Defensa (1999)
Guatemala	1945	Libro Blanco (2003), Política de Defensa Nacional (2005)
Argentina	1958	Libro Blanco (1999), Documento de Defensa (2001)
Colombia	1965	Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003)
Jamaica	1974	Estrategia Nacional de Seguridad (2006)
Belice	1984	No disponible
Perú	1987	Libro Blanco (2005)
El Salvador	1992	Documentos de Defensa (1998, 2004, 2006)
Honduras	1996	Libro Blanco (2005)
Nicaragua	1997	Libro Blanco (2005)
Brasil	1999	Política de Defensa Nacional (1996, 2005)
México	No	Libro Blanco (2005)
Barbados	No disponible	No disponible
Bolivia	No disponible	Libro Blanco (2005)
Rep. Dominicana	No disponible	No disponible

Nota: El año de creación del Ministerio contempla el momento en que los temas de Defensa se concentran en una sola cartera de Estado y fue el criterio utilizado en esta tabla para ordenar a los países. Si bien El Salvador, Honduras y Nicaragua han tenido por largo tiempo una cartera de Estado encargada de la Defensa, luego de los períodos post-conflicto estas han sido modificadas, por lo cual se considera la última modificación como fecha de creación del Ministerio.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

<sup>3</sup> Véase RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina). *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina*. Buenos Aires, RESDAL - SER, p. 51.



Otra de las características del período actual es el alto nivel de reformas en el sector Defensa en temas atinentes al rol constitucional de las FF.AA., la jerarquía o mando presidencial sobre ellas, la estructura orgánica de los ministerios de Defensa, temas de formación y Justicia Militar. Al respecto, las áreas de mayor atención han sido la estructura organizacional de los ministerios de Defensa, la formación militar y el rol constitucional de las FF.AA. Menor atención ha recibido lo concerniente al mando constitucional del Presi-

dente sobre las FF.AA. y la Justicia Militar (Tabla 1.5).

## 2.2 Capacidad de planificación de los ministerios de Defensa

La capacidad de un MD de desarrollar una planificación estratégica dentro de la misma institución es crucial para el ordenamiento de las misiones y tareas. Lo anterior refuerza la conducción civil y provee de espacios de decisión de alta jerarquía. En la mayoría de

**Tabla 1.5**  
*Reformas en materia militar y de Defensa en América Latina según país y región*

Sub-región	País	Rol constitucional de FF.AA.	Mando del Presidente sobre FF.AA.	Reforma orgánica del M. de Defensa	Formación militar	Justicia Militar
Centroamérica y México	El Salvador	✓	✓	✓	✓	✓
	Guatemala			✓	✓	✓
	Honduras	✓	✓			
	México	✓ <sup>a</sup>		✓ <sup>b</sup>	✓	
	Nicaragua	✓	✓	✓	✓	
Cono Sur	Argentina	✓	✓	✓	✓	✓
	Brasil	✓	✓	✓	✓	✓
	Chile	✓	✓	✓	✓	
	Paraguay	✓	✓	✓	✓	✓
	Uruguay			✓	✓	
Países Andinos	Bolivia	✓	✓			
	Colombia			✓	✓	✓
	Ecuador				✓	
	Perú			✓		

a/ En el caso mexicano, donde no existe Ministerio de Defensa, sino una Secretaría de Defensa Nacional y una Secretaría de Marina, no todas las reformas alcanzan a cada una de las ramas de las FF.AA. Así, en la década de los noventa, en materia de Defensa se incorporó formalmente la misión de protección civil en las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea, no así en la Armada.

b/ La Secretaría de Marina mexicana promovió diversas reformas durante el gobierno de Vicente Fox, que incluyen: nuevo reglamento interior de la Secretaría de Marina (2001), Ley Orgánica de la Armada (2002) y leyes de ascenso para la Armada (2004). No obstante, la reforma más importante es la adhesión a varios lineamientos de la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

los países de la región se aprecia que existen áreas o departamentos de planificación estratégica, lo cual permitiría pensar que están presentes algunas capacidades institucionales para proyectar tareas en el mediano y largo plazo de la política de la Defensa. Sin embargo, en muchas ocasiones se trata de espacios institucionales de baja jerarquía dentro del Ministerio, o funciones que son desarrolladas por los propios militares sin una clara participación de la autoridad civil. En este sentido, el desarrollo de prácticas como los libros blancos de la Defensa ha producido un positivo impacto, al generar condiciones para reflexionar y definir políticas de corto y mediano plazo para el sector. En todos los países, es el Presidente quien tiene entre sus funciones la responsabilidad de planificar y llevar adelante los lineamientos de la política de Defensa. Es también un consenso la participación de las FF.AA. en alguna instancia del proceso de elaboración de políticas, así como en la ejecución de planes y programas. Los mecanismos de planificación pueden ser de distintos tipos, no son necesariamente ex-

cluyentes y responden a diversos grados de institucionalización, los que pueden agruparse en cuatro formas:

- **Consejos Nacionales Asesores.** Una primera forma de planificación es aquella en que el Poder Ejecutivo (Presidente y Ministro) tiene la potestad de definir la política de Defensa, pero cuenta con una instancia asesora que reúne tanto a militares como a civiles. Se trata de consejos nacionales presididos por el Jefe de Estado y compuestos usualmente por ministros de diferentes ramos, representantes de los altos mandos de las FF.AA., e incluso por miembros del Poder Judicial y del Poder Legislativo. En este espacio deberían generarse coordinaciones intersectoriales y proponerse orientaciones político-estratégicas nacionales. Este tipo de organismo existe en la mayoría de los países, con la excepción de Brasil, Guatemala, México, Nicaragua y Uruguay.
- **Ministerio de Defensa.** Una segunda forma de planificación se evidencia cuando

**Tabla 1.6**  
*Instancias de planificación, tabla resumen*

		Consejo Nacional	
		Sí	No
Cuenta con unidad ministerial de planificación estratégica a nivel de Ministerio de Defensa	Sí	Argentina Colombia Ecuador Honduras Perú Paraguay	Brasil Guatemala
	No	Bolivia Chile El Salvador	México Nicaragua Uruguay

• Fuente: Elaboración propia, 2006.



existe dentro del Ministerio de Defensa una instancia especialmente dedicada a este proceso, que entrega sus informes al Ejecutivo. Así ocurre en los casos de Brasil y Paraguay.

- **Coordinación informal.** El tercer tipo es un intento informal de coordinar a militares y civiles en la planificación, ante la ausencia de una norma o de directrices respecto del proceso de planificación política del sector. Al respecto, en estos casos la participación de militares es muy alta. Así sucede en Honduras, México y Nicaragua. Este último país se encuentra en proceso de reformar este aspecto, pero todavía las diferentes materias son definidas en función de las necesidades que determinen las FF.AA. y no necesariamente en función de una política de Estado.
- **Ausencia de instancia de planificación.** Por último, hay casos donde no existe ningún tipo de directriz para la planificación, como sucede en Uruguay.

Aunque en muchas oportunidades los espacios institucionales de coordinación y planificación estratégica son instancias meramente formales para certificar determinados procesos de definición de política, existen casos en los que ni siquiera se cuenta con una mínima institucionalidad ministerial o de alta jerarquía para asumir tal tarea.

### 2.3 Atribuciones de los ministerios de Defensa vis-à-vis las FF.AA.

Una de las mayores dificultades del sector Defensa es la baja capacidad de los ministerios para definir, implementar y evaluar políticas sectoriales. Tal como se indicó anteriormente, en algunos países no existe un ministerio con la capacidad institucional de establecer políticas. En varios países donde existe la estructura ministerial, se trata de

entidades burocrático-administrativas donde tampoco están presentes los espacios de alto nivel de decisión que permitan la definición, planificación y coordinación de políticas.

Otra de las debilidades de los ministerios de Defensa es la carencia de atribuciones legales para conducir o incidir en materias cruciales al funcionamiento del sector, tales como disposición de tropas, infraestructura, doctrina, formación, gestión de recursos humanos y políticas de ascensos y bajas en los diferentes servicios. Un análisis comparado de las atribuciones de los ministerios de Defensa en la región *vis-à-vis* con las FF.AA. muestra que la mayoría de dichas funciones son asumidas por las instituciones armadas, en detrimento de las atribuciones que un Ministerio de Defensa podría tener para definir políticas de Estado sobre la materia.

Algunas atribuciones se encuentran en manos de las instituciones castrenses en prácticamente todos los países de la región, siendo los más notorios los ámbitos relativos a doctrina y formación. Por ejemplo, son muy pocos los casos donde los programas de estudios o las temáticas de enseñanza son definidas por las autoridades civiles de la Defensa. En los casos donde se ha producido cierto debate sobre el carácter de la formación militar (Argentina, Brasil, Chile y Perú) ello ha sido efecto de la injerencia de organismos de la sociedad civil y autoridades de gobierno que han recomendado modificar planes de estudios en materia de derechos humanos. No obstante, parece no existir un debate sobre la responsabilidad de la autoridad máxima del sector de la Defensa en lo relativo a planes de estudios de las FF.AA.

### 2.4 Presupuesto de la Defensa

El mecanismo para definir, monitorear y evaluar la distribución de recursos es, en cualquier política pública, un aspecto neurálgico.

**Tabla 1.7**  
*Instancias de planificación política de la Defensa en América Latina y el Caribe*

Sub-región	País	Consejo Nacional	Unidad ministerial
Centroamérica y México	El Salvador	Consejo de Seguridad Nacional	No se presenta
	Guatemala	No se presenta	Departamento de Política de Defensa
	Honduras	Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (no se ha puesto en funcionamiento)	Dirección de Política de Defensa Nacional
	México	No se presenta	No se presenta, cada secretaría hace su planificación
	Nicaragua	No se presenta	No se presenta, la planificación es función del ministro y del Estado Mayor General del Ejército
Cono Sur	Argentina	Consejo de Defensa Nacional	Dirección General de Política de la Secretaría de Asuntos Militares
	Brasil	No se presenta	Departamento de Política y Estrategia dependiente de la Secretaría de Política Estratégica y Asuntos Internacionales
	Chile	Consejo Superior de Seguridad Nacional	No se presenta
	Paraguay	Consejo de Defensa Nacional	Dirección de Política y Estrategia
	Uruguay	No se presenta	No se presenta, el Presidente tiene la responsabilidad de la planificación con el Consejo de Ministros, pero cada rama cumple sus planes
Países Andinos	Bolivia	Consejo Supremo de Defensa Nacional	No se presenta
	Colombia	Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional	Oficina Asesora del Viceministerio de Gestión Institucional
	Ecuador	Consejo de Seguridad Nacional	Dirección de Prospectiva y Planificación Estratégica
	Perú	Consejo de Seguridad y Defensa Nacional	Dirección General de Política y Estrategia

• Fuente: Elaboración propia, 2006.



Dada su importancia, se constituye en un excelente test de la definición de política pública. En el caso del sector Seguridad se trata de un ámbito complejo, porque combina una serie de factores adicionales: se trata de un bien público (“seguridad”) que es intangible y que, en general, es reconocido por la opinión pública como relevante en situaciones de crisis o de impacto en la vida personal (una crisis internacional en el caso de la Defensa, o un asalto en el caso de la seguridad pública). En segundo lugar, se trata de un bien que es garantizado por instituciones dependientes del poder político, pero que tienen el monopolio de las armas, lo que las

constituye en organizaciones particulares y únicas. Finalmente, se trata de una función que requiere de determinados niveles de “reserva” respecto del escrutinio público, aunque no necesariamente respecto de las autoridades estatales.

Tres dimensiones son relevantes de considerar respecto del análisis de la asignación de recursos para el sector: primero, lo concerniente al *proceso de toma de decisiones*, esto es, quién decide cuánto y cómo se gasta, quién monitorea los gastos militares, quién y cómo se realizan los procesos de evaluación; en segundo término, es relevante analizar la

**Tabla 1.8**  
*Atribuciones del Ministerio de Defensa (M) vis-à-vis las FF.AA. (F)*

Sub-región	País	Disposición de tropas	Infraestructura	Doctrina	Formación	Gestión de RR.HH.	Ascensos y bajas
Centroamérica y México	El Salvador	F	F	F	F	F	M-F
	Guatemala	F	F	M	M	F	M
	Honduras	F	F	F	F	F	M-F
	México	M	M	M	M	M	M
	Nicaragua	F	F	F	F	F	F
Cono Sur	Argentina <sup>a</sup>	F	F	F	F	F	F
	Brasil	F	F	F	F	F	F
	Chile	M	F	F	F	F	F
	Paraguay	M-F	M-F	M-F	M-F	M-F	M-F
	Uruguay	M	M	M	M	M	M
Países Andinos	Bolivia	M-F	M-F	F	F	M	F
	Colombia	F	F	F	F	F	F
	Ecuador	F	M	F	F	F	M
	Perú	F	F	F	F	F	M

a/ El caso argentino contempla la situación previa a los cambios impulsados por el gobierno de Néstor Kirchner a mediados de 2006, orientados precisamente a disminuir la autonomía de las FF.AA. cuyos resultados no ha sido posible monitorear. En materia de formación, el Ministerio de Defensa ha impulsado reformas que abren la educación militar al mundo civil, pero sigue siendo un ámbito de dominio militar, principalmente respecto de suboficiales y conscriptos.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

existencia de mecanismos de *control interno/externo* sobre el uso de recursos en el sector; y en tercer lugar, se requiere evaluar *la transparencia* en relación a los gastos de la Defensa. En esta sección analizaremos en particular el proceso de toma de decisiones y la transparencia en relación al presupuesto en la región, dejando para un apartado distinto lo relativo a control y monitoreo de este sector.

### *Toma de decisiones en la asignación presupuestaria en Defensa*

Si bien la definición del presupuesto de la Defensa es una competencia central que debiese residir en los ministerios de Defensa, se aprecia que su capacidad real en incidir en la formulación, definición, monitoreo y evaluación del gasto de las FF.AA. es aún limitado. Esto ocurre por diversas razones: condicionantes legales que establecen mínimos presupuestarios para las FF.AA., ausencia de capacidad técnica dentro de los ministerios, y/o falta de conducción civil capaz de llevar adelante la reorganización de una institucionalidad ministerial. Así, en algunos países de la región persisten presupuestos diseñados —en una parte importante o en su totalidad— por las ramas de las FF.AA., con escasa injerencia de los ministerios y del propio Parlamento. La carencia de preparación de civiles en materia de Defensa y la ausencia de profesionales de este tipo expertos en temas militares al interior de los ministerios del ramo de gran parte de la región, agudiza esta situación. Tales carencias generan un negativo escenario, donde son las FF.AA. las que terminan “negociando” partidas presupuestarias directamente con las autoridades de los ministerios de Hacienda o Economía, según el caso.

La experiencia latinoamericana en relación a la definición presupuestaria muestra que en algunos países existe una cláusula que establece un piso o techo para el gasto de Defen-

sa (Tabla 1.9). En el caso de Guatemala, no existe un mínimo garantizado de presupuesto, sino un máximo. Esto desde que en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, del año 1996, se estableció un techo para el presupuesto del sector equivalente al 0,66 por ciento del PIB. En el caso de Chile, la Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA. establece un mecanismo de asignación de gasto militar a partir de un piso mínimo, que es anualmente reajustado de acuerdo con el índice de inflación. El piso mínimo fue establecido por el régimen militar antes de abandonar el poder en el año 1989. Adicionalmente, la Ley N° 13.196, Reservada del Cobre, grava con 10 por ciento el retorno en moneda dólar la venta al exterior de la producción de cobre y subproductos de Codelco, la empresa cuprífera estatal. La norma, nacida en 1958, cargaba un tributo específico a la gran minería del cobre, pero su tasa era sustancialmente diferente a la actual. En 1976 se estableció que el 10 por ciento de las ventas al exterior de Codelco debía ser depositado en dólares en el Banco Central, con el objeto de financiar las compras militares. La norma establece, además, un mínimo de 180 millones de dólares de aporte anual, que deben ser cubiertos con la Ley de Presupuesto Público de cada año en caso de que las ventas de cobre sean menores a dicho monto. Hasta el año 2002, los fondos se repartían en su totalidad en tres tercios, uno para cada una de las FF.AA. (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), aunque no fueran empleados durante ese año. Después de esa fecha, la Contraloría General de la República emitió un informe en que declaraba que no existía inconveniente en que los fondos depositados en unas “cuentas de reserva” creadas bajo la Ley N° 13.196, se utilizaran en proyectos conjuntos. Pero esto se hizo bajo el acuerdo, con los comandantes en jefe, de que cada una de la ramas debía recibir no menos de 75 millones dólares al año. Formalmente, las





adquisiciones de Defensa las decide el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA), pero al igual que los demás Consejos de Defensa, opera más bien por oficio que por la presencia física de sus miembros.

En el caso peruano se estableció un fondo para las FF.AA. y la Policía Nacional como mecanismo de financiamiento complementario al asignado en el presupuesto de la Nación. Los ingresos de este fondo provienen del Tesoro Público –que aportó 25 millones de dólares– y lo restante de las regalías que perciba el Estado peruano por la explotación del gas de Camisea. En detalle, la captación de ingresos para el fondo se realiza del siguiente modo: el 20 por ciento de los ingresos explotados en el lote 88 para el año 2005 y el 40 por ciento a partir del 2006, mientras a partir de la explotación del lote 56 corresponderá un 30 por ciento para las arcas del fondo. La explotación de los lotes de gas comenzó durante el año 2006, de acuerdo con las empresas concesionarias. La administración del fondo corresponde a un Comité integrado por el presidente del Consejo de Ministros, y los ministros de Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Defensa e Interior, encargados de asignar recursos de acuerdo con los planes estratégicos de modernización, repotenciación, renovación, reemplazo y reparación del equipamiento. El fondo se distribuye entre las instituciones de forma equitativa, con un 25 por ciento a cada una de ellas. El control del fondo recae en manos de la Contraloría General de la República, el Consejo de Defensa Nacional y la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, para realizar la supervisión y fiscalización de su funcionamiento.

En varios casos, las asignaciones presupuestarias de la Defensa son definidas como práctica rutinaria de acuerdo con las asignaciones

realizadas en el último año (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Uruguay). No existen políticas de asignación que vayan más allá de un año presupuestario, como tampoco se observan definiciones estratégicas a nivel ministerial de mediano y largo plazo. Estas últimas definiciones generalmente son asumidas por las propias FF.AA., que realizan proyecciones de un corte temporal mayor, al estar vinculadas a la compra y renovación de material bélico.

La existencia de una unidad de evaluación presupuestaria en los ministerios de Defensa es una práctica relativamente común en la región, aunque los expertos nacionales que participaron de este proyecto indicaron que dicha unidad generalmente tiene poca injerencia en las definiciones de política sectorial. Menos común es la existencia de una unidad de auditoría dependiente del ministro para controlar los gastos. En el estudio realizado, considerando dieciocho países, se informó de la existencia de tales unidades en solo seis casos. Aunque existen unidades de auditoría al interior de las ramas, generalmente ellas no tienen un impacto –al menos público– en relación al uso de recursos en el sector de la Defensa.

Finalmente, cabe advertir que en solo dos casos (Colombia y México) las autoridades del Ministerio de Defensa hacen público, por iniciativa propia, el presupuesto del sector. Sin embargo, en algunos países ha comenzado a desarrollarse una mayor práctica de transparencia a partir de la publicación de libros blancos de la Defensa que informan del presupuesto sectorial, aunque sin una base metodológica común.

Como casos excepcionales de capacidad ministerial para el control presupuestario aparecen los países de Centroamérica y el Caribe, con excepción de República Dominicana.

Notable es el caso de Guatemala, que al menos en la conformación del control ministerial y en sus mecanismos de transparencia pareciera ser el más consolidado de la subregión, aunque presenta debilidades en la capacidad de planificación.

Aunque el control ministerial sobre el presupuesto de la Defensa es aún parcial, actualmente la posición que ocupan los ministerios de Defensa y la creciente voluntad de los gobiernos por transparentar todas las áreas de su jurisdicción, les permiten el monitoreo

del gasto militar y la negociación con las FF.AA., en función de las necesidades castrenses y de las necesidades globales del Estado. Tanto la magnitud del presupuesto del área como la manera en que este gasto se lleva a cabo son, cada vez más, objeto de revisión por parte de los ministerios y de otros organismos del Estado encargados de la fiscalización de los gastos públicos. El análisis del monto de los recursos así administrados permitirá comprender la capacidad de ejercer dominio sobre el sector de la Defensa por parte de la institucionalidad civil.

**Tabla 1.9**  
*Instancias de control presupuestario*

Sub-región	Países	Gasto definido por ley	Gasto definido de acuerdo con último año	Existencia de unidad de evaluación en M. de Defensa	Existencia de unidad de auditoría en M. de Defensa	Publicación del presupuesto en M. de Defensa
Caribe	Barbados					
	Belice					
	Jamaica		✓			
	República Dominicana				✓	
Centroamérica y México	El Salvador		✓		✓	
	Guatemala	✓		✓		
	Honduras		✓	✓		
	México				✓	✓
	Nicaragua		✓		✓	
Cono Sur	Argentina			✓		
	Brasil			✓		
	Chile	✓	✓			
	Uruguay		✓		✓	
	Paraguay			✓		
Países Andinos	Bolivia		✓	✓		
	Colombia			✓		✓
	Ecuador			✓	✓	
	Perú	✓				

• Fuente: Elaboración propia, 2006.



A su vez, la importancia relativa del MD como órgano de gobierno también podría conocerse en función de los recursos que le son destinados al interior de la definición gubernamental global.

### *Transparencia en la asignación presupuestaria en Defensa*

Uno de los principales desafíos para la región se refiere al establecimiento de una metodología común para definir lo que se entiende por “gasto militar”. Aunque existen algunos esfuerzos para establecer una homologación en su medición<sup>4</sup>, en la región no se han establecido criterios comunes para conceptualizarlos y medirlos. El desafío metodológico es doble, pues, por una parte, las autoridades del sector se muestran poco receptivas a generar mecanismos más transparentes para identificar el nivel de gasto militar en un determinado país; y por otra, existen “áreas grises” que, como observaremos más adelante, implican que las FF.AA. efectúen tareas de seguridad pública —y no solo de defensa nacional— en varios países de la región. Del mismo modo, se evidencia la presencia de múltiples mecanismos de gasto reservado, incluso en países como Argentina, que contaría con un importante grado de control civil. Paraguay, por su parte, se destaca por la ausencia casi total de información al respecto. La Región Andina, si bien no presenta un uso tan extendido de gastos reservados, en general tiene serias carencias en la transparencia general de la información, la cual suele estar disponible a través de ministerios de finanzas o equivalentes. En Centroamérica, países como Guatemala destacan por tener claros límites en los gastos destinados a temas secretos. En Honduras, en cambio, existe un sistema de financiamiento que entrega pocos

datos más allá de las cifras agregadas. En el Caribe no se evidencia presencia de este tipo de ítem presupuestario, lo que indicaría que la mayor parte de los gastos son públicos.

Tampoco se ha instalado como práctica en los gobiernos la transparencia, en relación a que la autoridad política sectorial entregue una cuenta pública anual de sus actividades y de los recursos utilizados en el sector. Cabe hacer notar que en varios países las cuentas públicas son parte de un esfuerzo presidencial, el cual involucra un informe de los diferentes ministerios, incluyendo al sector Defensa. La inexistencia de una metodología estandarizada para medir los gastos militares lleva a realizar afirmaciones fundadas en estereotipos y sin sustento empírico. Se requiere avanzar en una cuestión básica relativa a la generación de estadísticas comparables en el campo de la Defensa. Con el objetivo de ejemplificar los problemas de medición de los gastos militares, en el caso de Chile se producen variaciones de casi 300 millones de dólares según sea la fuente que se utilice (Tabla 1.10).

En el caso de Honduras las diferencias son menos evidentes, aunque también se advierten diferencias (Tabla 1.11).

### **3. Conducción civil del sector Defensa**

El liderazgo o conducción civil de la Defensa es un componente central para la normalización de la vida democrática, por varias razones: primero, permite profundizar el Estado de derecho, en la medida en que le corresponde a la autoridad política dirigir los destinos de la nación en todos los ámbitos de interés público, incluyendo al sector Defensa; segundo, favorece una mejor relación entre las autoridades políticas y las FF.AA.;

<sup>4</sup> Para los casos de Chile y Argentina, véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de Defensa*. Santiago. CEPAL, 2001.

**Tabla 1.10**  
*Gasto militar en Chile*

Año	Variable	RESDAL <sup>a</sup>	SIPRI <sup>b</sup>	Libro de la Defensa <sup>c</sup>	Military Balance <sup>d</sup>	Otros <sup>e</sup>
1998	Monto (millones de pesos)	n.d.	1.249.000	n.d.	1.386.000	n.d.
	Monto (millones de dólares)	n.d.	2.115	n.d.	2.100	1.908
	% PIB	n.d.	3,4	n.d.	3,7	3,8
2001	Monto (millones de pesos)	n.d.	1.615.000	735.834	n.d.	n.d.
	Monto (millones de dólares)	n.d.	2.461	n.d.	n.d.	2.008
	% PIB	n.d.	3,7	1,74	n.d.	3,24
2005	Monto (millones de dólares)	3.113	3.401	n.d.	n.d.	n.d.
	% PIB	5,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

a/ Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), <http://www.resdal.org/presupuestos/presupuestos-cifras.html>

b/ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), <http://www.sipri.org/>

c/ [http://www.defensa.cl/libro\\_2002/index.htm](http://www.defensa.cl/libro_2002/index.htm)

d/ International Institute for Strategic Studies. Military Balance (Oxford: Oxford University Press, 1999).

e/ Santos, E. Análisis del gasto de Defensa en Chile: 1989-2002. En: Sohr, R., Escobar S. y Santos, E. Seguridad, modernización del Estado y gasto en Defensa. Santiago, Instituto de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional, Universidad de la República, 2003.

• Fuente: Elaboración propia, 2006.

**Tabla 1.11**  
*Gasto militar en Honduras*

Año	Variable	Libro de la Defensa <sup>a</sup>	RESDAL <sup>b</sup>	SIPRI <sup>c</sup>
2004	Monto (millones de dólares)	50,4	n.d.	49,5
	% PIB	0,68	n.d.	0,7
2005	Monto (millones de dólares)	52,8	n.d.	49,1
	(millones de lempiras)	1.003,4	933,4	1.003,5
	% PIB	0,65	0,59	n.d.

a/ <http://www.ffaah.mil.hn/libro/index.htm>

b/ Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), <http://www.resdal.org/presupuestos/presupuestos-cifras.html>

c/ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), <http://www.sipri.org/>

• Fuente: Elaboración propia, 2006.

tercero, permite generar oportunidades para el afianzamiento de nociones democráticas del quehacer institucional, particularmente en lo concerniente al respeto de los derechos humanos.

La conducción civil en Defensa puede definirse a partir de tres dimensiones complementarias: i) *Presencia en puestos de poder*, esto es, la existencia de autoridades civiles en posiciones de autoridad vinculadas a la Defensa; ii) *Legal*, la existencia de atribuciones legales de la autoridad política respecto del sector; y iii) *Organizacional*, la existencia de un apoyo técnico para el proceso de toma de decisiones. Aunque es un hecho simbólico y político relevante, la presencia de un ministro civil no es un factor que por sí solo garantice una conducción de tipo democrática consistente en el tiempo. Dicha autoridad debe contar con atribuciones específicas para



ejercer autoridad en el sector, y equipos técnicos que le permitan tomar decisiones adecuadas e informadas. En varios países de la región, durante muchos años los temas de la Defensa quedaban subsumidos en decisiones de las autoridades castrenses. No obstante, el más reciente proceso de democratización ha generado un nuevo contexto doméstico e internacional que ha favorecido el desarrollo de política en el sector. En este acápite evaluamos tales cambios a partir de las tres dimensiones descritas: presenciales, legales y organizacionales.

### 3.1 Presencia civil en puestos de poder

En la mayoría de los países estudiados no existe una disposición legal que señale criterios específicos para ocupar el cargo de ministro. Este puede ser ejercido por militares en servicio activo o en retiro, o por civiles. Si

bien es común que los militares estén inhabilitados para ocupar cargos públicos, está previsto que ocupen cargos que requieran su conocimiento particular. La Tabla 1.12 muestra la presencia de ministros civiles en el sector Defensa en las últimas cinco designaciones y hasta fines de 2006. La subregión que obtiene mayor presencia de civiles en el MD es el Cono Sur. En Centroamérica, México y la Región Andina se advierte una situación más polar, con casos donde la presencia civil es relevante (Bolivia, Colombia, Honduras y Nicaragua), y otros donde no existe presencia civil en la conducción del MD o de las reparticiones a cargo del sector (Ecuador, El Salvador, Guatemala y México).

En Ecuador, Guatemala y República Dominicana la legislación señala que los ministros deben ser militares activos o en retiro, aunque en el caso ecuatoriano se produjo un cambio

**Tabla 1.12**  
*Presencia civil en MD (en base a los últimos cinco ministros hasta el año 2006<sup>a</sup>)*

Subregión	Alta presencia (5-4)	Presencia media (3)	Baja presencia (2-0)
Caribe			República Dominicana (0)
Centroamérica y México	Honduras (4) Nicaragua (5)		El Salvador (0) Guatemala (0) México (0)
Cono Sur	Argentina (5) Brasil (5) Chile (5) Paraguay (5) Uruguay (5)		
Países Andinos	Bolivia (4) Colombia (5)	Perú (3)	Ecuador (0)

a/ Con el fin de describir con claridad el nivel de involucramiento de civiles en cargos de dirección de la Defensa, no se ha considerado como civiles a los militares que ocuparon la cartera de Defensa luego de pasar a retiro.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

de política a partir de la toma de posesión, en el año 2007, del presidente Rafael Correa, que ha nombrado autoridades civiles en esa repartición. Si bien puede existir una tendencia general a instalar en el cargo de ministro a civiles, se mantienen cargos en la línea de mando, como subsecretarías o viceministerios, que la mayoría de las veces son ocupados por personal de instituciones castrenses.

Tal como se indicó al comienzo de este acápite, la presencia de un ministro civil no garantiza necesariamente una política más democrática en el sector, pues concurren diversos elementos en este proceso. En Bolivia y Colombia en los últimos años se han nombrado ministros civiles, aunque se han mantenido funciones a nivel de subsecretarías y de menor rango bajo la responsabilidad de personal militar. En Perú, hasta hace poco el cargo de ministro de Defensa lo ostentaba un militar, pero el gobierno de Alan García –electo el año 2006– nombró a un civil. En el Cono Sur, aunque algunos países no prohíben expresamente que el cargo de ministro sea ocupado por militares, los cinco últimos ministros han sido civiles en todos los países. Cabe destacar que en Paraguay el ministro no integra la línea de mando de las FF.AA., y sus tareas están expresamente limitadas a la definición de políticas y tareas administrativas. En Chile, por su parte, el ministro de la cartera posee altas restricciones a su función, por tratarse de una repartición pensada originalmente como un ente administrativo más que de carácter resolutivo. Recién en el año 2006 comenzó a debatirse en el Congreso una reforma para reestructurar la institución, que mantiene una organización vigente sin mayores transformaciones desde su creación en 1932. Sorprendentemente, el ministro no integra el Consejo de Seguridad Nacional con derecho a voto; no así los comandantes en jefe de las tres ramas, que sí tienen derecho a voto en tal Consejo. Por su parte, en Centroamérica la situación varía considerable-

mente, mientras en algunos países los ministros han sido siempre civiles, otros –como El Salvador y Guatemala– han tenido solo ministros militares. Por ejemplo, en Guatemala, la ley ordena que el cargo debe ser desempeñado por un uniformado, en tanto en Honduras se evidencia presencia de ministros civiles, pero estos solo son secundados por personal militar activo o en retiro y carecen de asesoría independiente.

En cuanto a la participación de mujeres en altos cargos de conducción de la Defensa, en los últimos años se evidencia una presencia cada vez mayor de mujeres ministras. En Colombia, Chile, Argentina y Uruguay el nombramiento de mujeres civiles en este cargo fue asumido como un elemento simbólico de la participación de la mujer en temas de importancia central de los gobiernos. El presidente de Ecuador, Rafael Correa, puso –por primera vez en la historia– a la cabeza del Ministerio de Defensa a una mujer, quien falleció trágicamente en un accidente dos semanas después de asumir el cargo. Posteriormente, nombró a una segunda mujer a cargo del sector (2007). Ciertamente esta es una decisión que denota una búsqueda de mayor igualdad de género en el proceso de toma de decisiones políticas. Sin embargo, no se podría afirmar que ello implique un reforzamiento de las políticas de integración de las mujeres a las FF.AA.; de hecho, ellas siguen representando a una proporción menor en las filas institucionales y en algunos casos, como Brasil, tienen incluso acceso limitado a ciertas áreas.

### ***3.2 Rol y atribuciones del Presidente de la República***

En todos los países de la región la jefatura de las FF.AA. está en manos del Presidente de la República, situación que es definida en las cartas constitucionales respectivas. Las diferencias radican en el grado o rango que se le



asigna en términos militares, que puede ir desde el mando superior al de comandante supremo. La única subregión que se caracteriza por homogeneidad en esta materia es Centroamérica, la cual, junto a México, dispone que el Presidente de la República tiene el cargo de Comandante General o Jefe Supremo de las FF.AA. En tanto, en Sudamérica la situación es variada. Por ejemplo, en los países andinos, el Presidente es Jefe Supremo en Perú, Capitán General en Bolivia y máxima autoridad en Ecuador. En el Cono Sur, el Presidente es Jefe o Comandante Supremo, aunque en Uruguay solo se señala que tiene el mando superior.

Por su parte, en el Caribe la situación es diferente, a causa de pertenecer a la Commonwealth luego de haber sido colonias inglesas y poseer FF.AA. relativamente pequeñas. Las autoridades civiles que están por sobre el comandante de las Fuerzas de Defensa son múltiples. En Belice, el Gobernador General, representante de la Reina, es quien nombra al Comandante, previo acuerdo con el Primer Ministro. Así también, la remoción requiere de la aprobación del Gobernador. Además de este, existe el Consejo Nacional de Seguridad, que es un subcomité dentro del Gabinete que coordina la política de todo el sector. El Ministro de Defensa, por su parte, cuenta con el Consejo de Defensa (*Defence Board*) y el Oficial Ejecutivo Jefe (*Chief Executive Officer*). Barbados también tiene un Primer Ministro, pero, al contrario de Belice, tiene un ministro que se encarga tanto de la Defensa como de la Seguridad. El Consejo de Defensa, también presente en este caso, desempeña un papel importante en el sistema, pero el Gobernador General es quien tiene el poder de nombrar y remover al Jefe de Personal (*Chief of Staff*, en lugar de Comandante), quien también recibe órdenes del Primer Ministro. En Jamaica la estructura se repite, con la salvedad de que el Primer Ministro actúa como Ministro de Defensa;

pero, al igual que en los casos anteriores, es el Gobernador General quien nombra el Jefe de Personal. Aunque este último nunca ha sido reemplazado, el Gobernador puede pedir su renuncia por el bien público y si es requerido por el Consejo de Defensa. La excepción en el área caribeña la constituye República Dominicana, que tiene un sistema presidencial y, por lo tanto, el Presidente es el Jefe de las FF.AA. y el encargado de nombrar al secretario de las FF.AA. —cargo de exclusiva confianza presidencial— de entre los oficiales generales, y a cada subsecretario por rama.

El consenso sobre quién ostenta el mando superior de la Defensa no se extiende necesariamente hacia las atribuciones que le corresponden en los temas de la Defensa. Como se indica en el anexo, las atribuciones son diversas y entre ellas se destacan las siguientes: nombrar al jefe del comando conjunto o de la fuerza respectiva, según sea el caso; organizar y disponer el empleo de la fuerza; otorgar ascensos del alto mando y aprobar la estrategia de Seguridad y Defensa.

### 3.3 Nombramiento y remoción de comandantes en jefe

Uno de los principales indicadores de la manifestación de autoridad política respecto de las FF.AA. tiene que ver con la capacidad de la autoridad política de nombrar y remover comandantes en jefe de las FF.AA. A continuación se presentan las diversas alternativas existentes en la región en cuanto a designación y remoción.

Con relación a la designación, en cerca de la mitad de los casos estudiados (Barbados, Belice, Bolivia, Colombia, Honduras, Jamaica, México y Paraguay), el Presidente no tiene mayores restricciones para designar al jefe superior de una rama de las FF.AA. (Tabla 1.13). En tres casos (El Salvador, Guatemala y Nicaragua), el Presidente tiene la limitación

de recibir una propuesta que, en definitiva, emana de las propias FF.AA. En el primer caso es el Presidente quien nombra a los jefes de cada rama, a partir de una propuesta elaborada por el jefe del Estado Mayor Conjunto, la cual es presentada al ministro (también militar), quien, a su vez, la presenta al Presidente.<sup>5</sup> En Guatemala, el cargo de jefe del

Estado Mayor del Ejército –quien tiene el mando operativo de las FF.AA. ante la ausencia de Comando Conjunto, pero es responsable ante el ministro– es de confianza del Presidente, quien realiza la designación en acuerdo con el ministro, que es militar, por lo cual si bien los requisitos para ser jefe del Estado Mayor del Ejército son los mismos que

**Tabla 1.13**  
*Autoridad presidencial para designar comandantes en jefe*

Sub-región	Países	Designación			
		Sin restricción	A propuesta de las FF.AA.	Entre antigüedades	Período predefinido (años)
Caribe	Barbados	✓ <sup>a</sup>			s/i
	Belice	✓ <sup>a</sup>			s/i
	Jamaica	✓			s/i
	República Dominicana			✓	(2)
Centroamérica y México	El Salvador		✓		No
	Guatemala		✓		No
	Honduras	✓			No
	México	✓			No
	Nicaragua		✓		(5)
Cono Sur	Argentina			✓	No
	Brasil			✓	No
	Chile			✓	(4)
	Paraguay	✓			No
	Uruguay			✓	No
Países Andinos	Bolivia	✓			(2)
	Colombia	✓			(4)
	Ecuador			✓	(2)
	Perú			✓	(2)

a/ En el caso de Belice y Barbados, se da en acuerdo con el *Defence Board*. Es un órgano que formalmente presta asesoría y está integrado por civiles y militares.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

<sup>5</sup> Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador. Decreto legislativo N° 353 de 1998. Art. 31 y 39.





para ser ministro (en cuanto a grado, antigüedad y formación), el nominado requiere de la aprobación militar. Finalmente, en Nicaragua, de acuerdo con la Ley N° 181 (Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar), el Presidente nombra al Comandante en Jefe del Ejército a propuesta del Consejo Militar, pero tiene la facultad de rechazar esa propuesta y pedir otra. El Consejo Militar es un cuerpo consultivo del Alto Mando para asuntos doctrinarios, estratégicos, de desarrollo de la institución y planificación de la defensa presidido por el Comandante en Jefe y su secretario es el Jefe del Estado Mayor General. Finalmente, en los casos de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, República Dominicana y Uruguay, el Presidente nombra al jefe superior de las FF.AA. entre las más altas antigüedades, lo que implica una restricción indirecta, al depender el sistema de calificación de antigüedades del criterio escogido por las propias FF.AA.

Otra dimensión interesante de destacar es el establecimiento de un período de duración en el cargo. En siete casos (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú y República Dominicana) se establecen períodos para la duración del cargo que no necesariamente coinciden con el período presidencial. En Chile, por ejemplo, los comandantes en jefe duran cuatro años en el cargo, al igual que el Presidente de la República, pero en forma no concurrente, por lo que un Presidente nombra autoridades castrenses en la mitad de su período. En Nicaragua, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 181, que organiza al Ejército, está determinado que los 21 de noviembre del año que corresponda el Presidente recibe la propuesta para nombrar comandante en jefe; la misma ley señala que el cargo dura cinco años y que los nomi-

nados no pueden ser reelectos. El nombramiento de altos cargos en la estructura militar colombiana es una atribución exclusiva del Presidente. De este modo, el comandante general de las Fuerzas Militares, el jefe del Estado Mayor Conjunto y los comandantes en jefe de cada una de las ramas de las Fuerzas Militares —Ejército, Armada y Fuerza Aérea— son escogidos entre los oficiales generales (o almirantes), incluso entre quienes están en situación de retiro. El Presidente suele hacer esta designación a partir de una lista de candidatos preparada por el ministro de Defensa. El tiempo máximo en que se desempeñan en el cargo los jefes militares es de cuatro años, aunque hasta recientemente era inusual tener comandantes con más de dos años de antigüedad, en buena medida porque dependen de manera exclusiva de la confianza del Presidente. Generalmente los jefes militares asumen el mando institucional durante el primer año de mandato presidencial. En tanto, en Bolivia la Ley Orgánica de las FF.AA. determina que el Comandante en Jefe y los comandos de cada fuerza son nombrados por el Presidente por un período de dos años, y que la Comandancia en Jefe se alterna entre las distintas ramas, no detallándose el mecanismo para el nombramiento. Finalmente, en Perú, el cargo de jefe del Comando Conjunto es asignado entre las tres mayores antigüedades por un período no mayor de dos años, pudiendo ser prorrogado por un año más<sup>6</sup>.

La Tabla 1.14 sintetiza las facultades presidenciales para el nombramiento de comandantes en jefe. En los casos de Guatemala, Honduras, Jamaica, México y Paraguay no existe ningún tipo de restricción para dichos nombramientos (ni temporales, ni por antigüedad o por propuestas emanadas de las

<sup>6</sup> Ley 27860 del Ministerio de Defensa, Perú, noviembre 2002. Art.23

FF.AA.). En estos casos, la designación queda a entera discrecionalidad de la autoridad presidencial. Chile, Ecuador, Nicaragua, Perú y República Dominicana, en cambio, presentan altos niveles de restricciones al ejercicio presidencial para el nombramiento de comandantes en jefe, tanto respecto de la existencia de un período de duración como de otros mecanismos institucionales que limitan las opciones de elección (ya sea porque se escoge entre las más altas antigüedades o a propuesta de las propias FF.AA.). Los tres casos donde son las FF.AA. las que proponen al

Presidente una opción para ocupar el más alto cargo en estas, son El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Respecto de la remoción de comandantes en jefe, en la casi totalidad de los casos no existen restricciones para la autoridad presidencial. Existen dos excepciones. En el caso de Nicaragua, la ley establece que el Presidente puede remover al comandante en jefe del Ejército por determinadas causales: insubordinación, desobediencia de las órdenes dadas por el Presidente en el ejercicio de sus atribuciones, haber transgredido (con opiniones o actuaciones) la apoliticidad o apartidismo del Ejército, haber sido condenado por sentencia firme por la comisión de delito que merezca pena más que correccional, e incapacidad física o mental declarada en conformidad con la ley<sup>7</sup>.

En tanto, en el caso de Ecuador, el jefe del Comando Conjunto y los comandantes generales de las diferentes ramas se desempeñan en sus cargos por un período de dos años, a partir de su nombramiento. Cesan en sus funciones por los siguientes motivos<sup>8</sup>: término del período por el cual fue designado, fallecimiento, separación voluntaria del servicio activo, incapacidad física o mental, situación personal o profesional no compatible con el cargo, haber cumplido con el tiempo de servicio en el grado, decisión del Presidente de la República. A pesar de ser una atribución exclusiva del Presidente, el ministro de Defensa puede sugerir la conveniencia de la remoción; también el Consejo de Generales de Fuerza puede reunirse cuando hay algún conflicto.

En síntesis, la experiencia comparada muestra que la noción según la cual el Presidente

**Tabla 1.14**  
*Facultades presidenciales para nombramiento de comandantes en jefe*

		Período predefinido de duración en el cargo	
		Sí	No
Restricción para el nombramiento <sup>a</sup>	Sí	Chile Ecuador Nicaragua Perú República Dominicana	Argentina Brasil El Salvador Guatemala Uruguay
	No	Bolivia Colombia	Honduras Jamaica México Paraguay

a/ Por "restricción para el nombramiento" se entiende los requisitos de antigüedad y la exigencia de que los nombres elegibles para comandante en jefe (o cargo similar) provengan de una propuesta de la propia institución militar.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

<sup>7</sup> Código de Organización, Jurisdicción y Previsión social militar, Ley N° 181, artículo 6, numeral 20.

<sup>8</sup> Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas N° 109.RA, Ecuador. 28 de septiembre de 1990.



tiene atribuciones para remover a los comandantes en jefe está bastante consolidada en la región. Las principales restricciones se establecen en el nombramiento, siendo las trabas más complejas cuando el Presidente debe escoger entre una lista de nombres provisto por las propias FF.AA., o cuando debe escoger de acuerdo con determinadas antigüedades. El establecimiento de períodos de duración en el cargo con mecanismos no concurrentes parece ser una solución institucional interesante para evitar una total discrecionalidad presidencial en los nombramientos.

### **3.4 Nombramientos y retiros**

Otra de las dimensiones de la autoridad política se refiere a la capacidad presidencial de nombramiento de oficiales y llamado a retiro. Estas atribuciones deben estar claramente normadas para evitar su utilización indebida con fines políticos, para lo cual debe establecerse un mecanismo equilibrado que refuerce la autoridad presidencial y, al mismo tiempo, reduzca la injerencia político-partidista dentro de las FF.AA. En prácticamente todos los países de la región se manifiesta una fuerte tendencia a institucionalizar los requisitos y mecanismos de ascenso. Gran parte de los requisitos apuntan a los años de servicio definidos en grado y función, al análisis de antecedentes personales y profesionales, a la participación en cursos de especialización, a las referencias del mando directo, entre otros. En este sentido, los procesos de ascensos no son definidos únicamente por las FF.AA., sino que también desempeña un papel importante el Ministerio de Defensa, e incluso, en algunos casos, el Parlamento. Llama la atención en este aspecto la situación de Honduras, donde el Presidente tiene injerencia en los cargos militares desde el grado de subteniente, como establece la Constitución, siendo la norma común en la región que la autoridad política se ejerza únicamente sobre los grados superiores.

Por otro lado, con relación al retiro se encuentran disposiciones similares, pero las mismas cuentan con menores niveles de revisión civil. Por ejemplo, la carencia de espacios de control externo que observen incidentes ocurridos al interior de la institución entrega mayores niveles de discrecionalidad a las FF.AA. en esta área. Sin embargo, en gran parte de la región el Presidente de la República cuenta con los poderes para pasar a retiro a los jefes de las FF.AA. y sus respectivos altos mandos. La mayor dificultad es que se carece de instituciones intermedias sólidas entre la figura del Jefe de Estado y los militares, por lo que la autoridad del primero queda sujeta a la incontestable opinión experta, aunque parcial y posiblemente sesgada, de los segundos.

### **3.5 Asesoría especializada para la Defensa: organización, gestión y evaluación**

La conducción civil en Defensa no solo requiere el establecimiento de prácticas de nombramientos en puestos de la más alta jerarquía y normas que aseguren la conducción política del sector; también es indispensable un marco organizacional de apoyo para las tareas de conducción político-estratégica.

Una de las principales debilidades del sector Defensa es la carencia de equipos de apoyo para el proceso de toma de decisiones de alto nivel jerárquico. Al respecto, se requiere contar con personal adecuadamente formado para la gestión de la Defensa. Esto significa que los encargados no solo deben tener educación universitaria, sino, además, una preparación específica para comprender las particularidades del sector. De otro modo pueden restringirse a ser un conjunto de expertos en sus respectivas áreas (ingeniería, derecho, administración y ciencia política), pero sin capacidad de visualizar y ejecutar transformaciones en el sistema.

Paralelamente, el personal civil ha de tener una adecuada estructura de carrera funcionaria. Para ello se requieren varios elementos. Primero, un correcto régimen laboral, que haga responsables a las personas del cumplimiento de criterios objetivos y tareas programadas dentro de la cartera, y no corresponda simplemente a lealtades depositadas por el gobierno de turno. Segundo, que sus ámbitos de trabajo respondan a una organización adecuada a funciones, no a reparticiones administrativas heredadas. Y tercero, que posean un conjunto de incentivos y responsabilidades enfocadas en mejorar la gestión de la Defensa. Esto no solo ayuda a preservar y reclutar personal de alto nivel, sino que también in-

centiva el interés de generaciones de recambio en el aparato estatal dedicado a la Defensa. Todo lo anterior ciertamente podría mejorarse a partir de un sistema de reclutamiento y formación estandarizado para el personal de los ministerios de Defensa, un área en la que incluso el número total del personal que trabaja en cada ministerio es difícil de estimar.

Un balance preliminar a partir de informantes clave (véase Tabla 1.15) muestra que Centroamérica y México son las áreas donde existen mayores debilidades respecto de apoyo técnico para las decisiones ministeriales en el sector de la Defensa. En la mayoría de los países donde existen asesorías al ministro, se trata de equipos relativamente reducidos, que combinan funcionarios civiles y militares (en ejercicio y/o retiro), y que no son considerados como personal permanente del Ministerio. Por lo general, las reformas a la estructura orgánica de los ministerios de Defensa son una buena oportunidad para profesionalizar y crear una planta civil de carácter permanente en el sector.

En los casos donde la designación del ministro de Defensa corresponde a un militar, son menores las oportunidades de contar con una asesoría civil, por cuanto las responsabilidades tienden a ser ocupadas por personal castrense. Semejante a la posición de los ministros es la de los asesores en materia de Defensa, dado que estos apoyan a la autoridad política, deben ser expertos en el área e independientes en su criterio. Especialmente, se esperaría que los asesores conformen espacios técnicos de apoyo especializado; sin embargo, se carece de información detallada sobre la existencia de gabinetes de asesores que estén institucionalizados en la orgánica de los diversos ministerios de Defensa. La excepción sería Ecuador, pero con un marcado matiz militar. En este caso, tanto el ministro como el jefe del Comando Conjunto y los

**Tabla 1.15**  
*Apoyo técnico ministerios de Defensa*

Subregión	Países	Personal asesor permanente	Asesores civiles	Asesores militares
Caribe	Jamaica	✓	✓	No
	Rep. Dominicana	✓	No	✓
Centroamérica y México	El Salvador	✓	No	✓
	Guatemala	No	No	No
	Honduras	No	No	No
	México	No	No	No
	Nicaragua	No	No	No
Cono Sur	Argentina	✓	✓	No
	Brasil	✓	✓	✓
	Chile	No	✓	✓
	Uruguay	✓	No	✓
Países Andinos	Bolivia	✓	✓	✓
	Colombia	No	No	No
	Ecuador	✓	✓	✓
	Perú	✓	✓	✓

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*



comandantes de cada fuerza cuentan con instituciones de asesoría, tales como el Consejo Ampliado de Oficiales Generales y el Consejo de Generales o Almirantes de Fuerza, entre otros. En Perú existe una instancia similar denominada Comité de Asesores, que trabaja directamente con el Ministro en materias de Defensa y Desarrollo, además de formular políticas para el sector.

Una de las capacidades vinculadas a la asesoría ministerial es la concerniente a evaluación, por cuanto la efectividad en las políticas públicas es un factor central en las responsabilidades de gobierno. Así, mientras los proyectos de otros ámbitos de gobierno deben aprobar extensas evaluaciones sobre el impacto que los recursos tendrían, ocurre algo totalmente distinto en temas de Defensa, donde la evaluación del impacto y del desempeño no ha avanzado. Con la sola excepción de Colombia, que incluyó indicadores de gestión en su Guía de Planeamiento Estratégico, los países de la región no han puesto la atención necesaria en la evaluación. En los demás países no existe una clara correlación entre los recursos gastados y el resultado obtenido, por lo que es casi imposible medir el estado o la evaluación de la eficiencia en el sector. Al respecto, se requiere formalizar y/o establecer unidades de monitoreo y evaluación a nivel central en lo concerniente al uso de recursos públicos por el sector seguridad.

#### 4. Fuerzas Armadas: misiones y funciones

Una de las tareas estratégicas de la política de Defensa es la definición de las *misiones* y *funciones* de las FF.AA., debido a que solo una vez que estas han sido establecidas es posible acotar la distribución de los recursos,

las responsabilidades y derechos de cada uno de los actores vinculados en dicha estrategia. A su vez, la definición clara de la misión y funciones de las FF.AA. permite delimitar el ámbito de acción de estas instituciones, de forma de cubrir únicamente aquel ámbito para el cual están preparadas y no interferir con la labor de otras instituciones.

Al hablar de “misión”, se apunta a la definición amplia del objetivo y razón de las FF.AA. en cada país. Las cartas constitucionales generalmente definen tales propósitos u orientaciones generales, desde donde se derivan actividades específicas o funciones. Una “función”, en cambio, corresponde al listado de labores o tareas específicas que forman parte del ámbito de operación de las FF.AA. Son estas funciones las que deciden el uso y acción de las instituciones castrenses. Esta definición de función es lo que se entiende en la literatura anglosajona como “roles” de las FF.AA. Tomando la estructura desarrollada por Shemella<sup>9</sup>, parece medular dividirlos entre macro y micro, es decir, entre aquellos que se desarrollan a nivel de la política (macro), donde los gobiernos deciden cómo las FF.AA. serán utilizadas en asuntos internos y externos; y aquellos que definen la forma como son usadas las fuerzas nacionales de seguridad, considerando los usos que le corresponden a cada una (micro). Las funciones generalmente pueden encontrarse en cuerpos legales específicos propios de las FF.AA. y en las leyes orgánicas.

##### 4.1 Misiones

Las misiones definen los grandes objetivos que el país desea proyectar y generalmente están definidas en las constituciones nacionales y reiteradas en las leyes orgánicas o

<sup>9</sup> Shemella, P. The Spectrum of Roles and Missions of the Armed Forces. En: Bruneau, T. y Tollefson, S. eds. *Who Guards the Guardians and How. Democratic Civil-Military Relations*. Austin, TX, University of Texas Press, 2006.

códigos militares de cada país. Un análisis pormenorizado y comparativo de los textos constitucionales que definen misiones de las FF.AA. permite establecer que las principales misiones se organizan —al menos a nivel discursivo— en torno a la defensa de la soberanía, resguardo del orden institucional, participación en la seguridad pública y contribución al desarrollo de la nación. Cabe advertir que en algunos casos (Argentina, Barbados y México) se hace explícito que la participación en seguridad pública es posible solo en casos tipificados por la ley y que son materia de ley de excepción. Cabe advertir que esta clasificación se hizo solo a partir de los textos de ley

vigentes en los países, lo que a nuestro juicio es un primer indicador de las misiones que les están siendo otorgadas a las FF.AA.

Se pueden ordenar las misiones constitucionales del sector Defensa en un organigrama (Figura 1.1), que sintetiza la forma en que todos los países asumen a las FF.AA. con una función principal de defensa de la patria, pero donde, adicionalmente, existen otras tres misiones: concurrir como garantes del orden institucional, participar en seguridad interior y participar del desarrollo de la nación, siendo esta última misión la menos mencionada por los textos.

**Tabla 1.16**  
*Misiones de las FF.AA. en América Latina y el Caribe*

Sub-región	País	Defensa de la patria	Garantizar orden constitucional	Garantizar la ley y seguridad pública	Seguridad pública en casos tipificados	Colaborar en el desarrollo del país
Caribe	Barbados	✓			✓	
	Belice	✓		✓		
	Jamaica	✓		✓		✓
	Rep. Dominicana	✓	✓	✓		
Centroamérica y México	El Salvador	✓	✓	✓		
	Guatemala	✓		✓		
	Honduras	✓	✓	✓		
	México	✓			✓	✓
	Nicaragua	✓				
Cono Sur	Argentina	✓			✓	
	Brasil	✓	✓	✓		
	Paraguay	✓	✓			
	Chile	✓	✓			
	Uruguay	✓	✓	✓		✓
Países Andinos	Bolivia	✓	✓			✓
	Colombia	✓	✓			
	Ecuador	✓	✓			
	Perú	✓		✓		

• Fuente: Elaboración propia, con base en constituciones nacionales, leyes orgánicas y leyes específicas del sector, 2006.



**Figura 1.1**  
*Misión de las FF.AA.*



Nota: Argentina, Barbados y México establecen explícitamente en sus misiones la participación en asuntos de seguridad interior solo bajo estados de excepción, por lo que aparecen demarcados en un círculo.

• Fuente: Elaboración propia, 2006.

La misión de las FF.AA. es definida en todos los casos estudiados como *defensores de la patria*, es decir, es la institución encargada de defender la soberanía, la integridad del territorio y la independencia de la nación ante agresiones externas. Resulta, sin embargo, común que se le agreguen otras temáticas que van más allá de la Defensa y apuntan a ámbitos internos del acontecer del país. Los países con misiones más restrictivas para las FF.AA. son Argentina, Barbados y Nicaragua (aunque en este último país las funciones son múltiples). También existen algunos casos donde se suman ciertos calificativos que no

son comunes, pero que de todas formas contemplan el mismo horizonte de la Defensa Nacional. Estos son los casos de Bolivia y Guatemala, donde además se menciona que las FF.AA. deben defender el *honor* del país. Por su parte, hay países como El Salvador y Honduras donde la Constitución amplía la misión de las FF.AA. a otros planos, que tienen que ver más con la seguridad pública que con la defensa de la nación.

La única subregión de la cual se puede decir que tiene una característica propia es el Caribe, donde las misiones de las FF.AA. dejan

abierta la posibilidad de que cumplan aquellos deberes que determine o solicite el *Defence Board* o el gobernador, como serían la cooperación con otras instituciones del Estado en materias de salud, seguridad, asistencia en emergencias, entre otros. En la tabla siguiente se presentan los casos donde la definición de las misiones de FF.AA. tiene alguna particularidad específica:

**Tabla 1.17**  
*Particularidades de las misiones de las FF.AA. en América Latina y el Caribe (países escogidos)*

País	Misión de las Fuerzas Armadas
Barbados	Pueden ser llamadas a colaborar con la Policía en casos de emergencias.
El Salvador	Mantener la seguridad pública.
Honduras	Mantener los principios de libre sufragio y asegurar la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia.
Jamaica	Asistir en el proceso de construcción de la nación.
México	Auxiliar a la población en casos de necesidades públicas.

• Fuente: *Elaboración propia, con base en las constituciones nacionales, 2006.*

La extensión de las misiones de las FF.AA. fuera del ámbito de la Defensa se puede observar en varios países de la región, aunque en algunas fuentes legales queda definido en forma ambigua. Así ocurre actualmente en Bolivia, donde la Constitución de 1967 explicita que “las FF.AA. tienen como misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de

la República, y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y cooperar con el desarrollo integral del país” (Art. 208). Por su parte, la Constitución de Brasil de 1988 sostiene que las FF.AA. “se destinan a la Defensa de la Patria, a la garantía de los Poderes Constitucionales y, por iniciativa de cualquier de estos, de la ley y el orden” (Art.142). En el caso de Colombia, el Decreto 1512 del año 2000 establece que entre las misiones de las FF.AA. se encuentra “la Defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional” (Art. 27). En tanto, en Centroamérica hay dos países que tienen disposiciones similares: en El Salvador la Constitución de 1983 señala como misión de las FF.AA. “asegurar la Defensa de soberanía del Estado y la integridad del territorio, mantener la paz, la tranquilidad y seguridad pública y el cumplimiento de la Constitución y las demás leyes vigentes” (Art. 212); y la Constitución de Honduras de 1982 establece que las FF.AA. “se instituyen para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio, y la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la República” (Art. 272). Finalmente, esta situación se evidencia también en Paraguay, donde la Constitución de 1992 indica que las FF.AA. deben “custodiar la integridad territorial y [...] defender a las autoridades legítimamente constituidas, conformes con esta Constitución y las leyes” (Art. 173).

Al menos en diez casos de los estudiados, es posible observar que algunas de las misiones incorporan un componente de carácter político al mencionar que las FF.AA. son garantes de la estabilidad y del gobierno, aunque este elemento está más presente en el Área Andina. Al respecto, destacan los casos de Bolivia y Paraguay, pues en sus





constituciones se señala que las FF.AA. deben garantizar la “estabilidad del gobierno legalmente constituido” y “defender a las autoridades legítimamente constituidas”, respectivamente. Por su parte, en Centroamérica, las misiones de las FF.AA. apuntan a la defensa del territorio y la soberanía, excluyendo interpretaciones políticas; salvo en los casos de Guatemala y Honduras, donde además está explícitamente señalado que tienen como misión resguardar la seguridad pública, lo que en la práctica ha implicado que frecuentemente se las llame como apoyo a la labor policial.

#### 4.2 Funciones

Un análisis específico de la normativa propia de las FF.AA. (leyes orgánicas) permite identificar funciones o tareas que realizan cotidianamente, y que están definidas por ley. Además de las funciones tradicionales de protección del territorio nacional, se definen grandes ámbitos recurrentes en la especificación de funciones: el rol de *policías*, por su intervención en seguridad pública y funciones de custodios del orden público en situaciones específicas (por ejemplo, en época electoral); el rol de *bomberos*, que se

**Figura 1.2**  
*Funciones de las FF.AA. en América Latina y el Caribe*



Nota: Véase anexo para especificación de funciones y fuentes utilizadas.

• Fuente: Elaboración propia, 2006.



refiere a funciones en casos de emergencia y catástrofe; y el rol de *asistentes sociales*, cuando se vinculan a funciones ligadas al desarrollo.

En la mayor parte de los casos queda explícitamente señalado en la normativa la combinación de algunas de las tres funciones, además de los aspectos propios de la defensa nacional. En varios casos se combinan las funciones de aporte al desarrollo con aspectos relativos a la seguridad pública y de asistencia en caso de catástrofes (Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay).

En El Salvador y Nicaragua existe, para casos excepcionales, la posibilidad de que los militares cumplan labores de seguridad pública amparados por la norma. En otro tipo de tareas, Honduras y Nicaragua sobresalen por tener explícitas funciones de control del narcotráfico y el crimen organizado y de colaboración con las policías. Esta situación se explica por la falta de recursos humanos y técnicos en los cuerpos policiales, pero también por la magnitud de los problemas de crimen organizado, que sobrepasan a las autoridades civiles. La misma situación ha acontecido en Brasil y Paraguay, donde se han promulgado leyes que permiten la acción de las fuerzas militares dentro del territorio nacional con el fin de apoyar en el proceso de mantenimiento y restauración del orden y la seguridad pública.

En relación al uso de las FF.AA. en el ámbito doméstico, se pueden establecer las siguientes tendencias:

- **Ambigüedad en la definición de funciones.** En varios casos se observa ambigüedad en la normativa para establecer funciones claras y específicas para la intervención de las FF.AA. en asuntos do-

mésticos. Por ejemplo, en Bolivia, Colombia, Guatemala, México y Perú la ley solo determina la misión, pero no las funciones, explicitando en forma genérica en algunos casos que las FF.AA. podrían actuar en asuntos de seguridad interna. En Argentina y Nicaragua las misiones quedan solo en el ámbito general, pero las funciones en tiempos de paz son diversas. En Nicaragua este hecho resulta más notorio, pues la misión abarca solo el plano militar, pero la especificación de funciones, tanto en su ley orgánica como en su Libro de Defensa, alcanza trece tareas que van desde la colaboración en la lucha contra el tráfico de personas hasta la protección del medio ambiente.

En el Caribe está abierta la posibilidad para que las autoridades civiles determinen otras tareas de corto plazo para las FF.AA. Así, por ejemplo, Belice ha desarrollado labores como la prevención de la inmigración ilegal, colaboración en operaciones antinarcóticos y búsqueda y rescate de personas. En tanto, en República Dominicana las FF.AA. deben asegurar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, mantener el orden público e intervenir en programas de acción cívica y desarrollo del país cuando el Poder Ejecutivo lo solicite. Más aún, en Barbados y Belice tienen como función colaborar con las policías.

- **Rol "policial" de las FF.AA., que se transforma en una constante en la región.** Aunque normativamente en varias constituciones se establecen claras distinciones entre el rol policial y el de defensa, en la práctica, las leyes han tendido a aceptar la intervención de las FF.AA. en el control de la seguridad pública, particularmente lo concerniente a violencia,



### BRASIL: UN CASO DE FRECUENTE PARTICIPACIÓN MILITAR EN SEGURIDAD PÚBLICA

En varios países de la región el aumento de la violencia urbana y la incapacidad de algunos gobiernos y policías han llevado a las autoridades a permitir la intervención de las FF.AA. para controlar focos de violencia. De hecho, las leyes constitucionales y normas orgánicas que regulan las funciones de las instituciones armadas en varios países establecen que las FF.AA. pueden intervenir en la prevención del delito, crimen y narcotráfico.

Brasil es uno de los países donde con mayor frecuencia ocurren casos de participación de las FF.AA. en el ámbito interno. En dicho país, los altos niveles de organización y sofisticación de la criminalidad, la gran cantidad de armas en manos de delincuentes, las enormes sumas de dinero que estos manejan, sumados a las condiciones de pobreza y marginalidad que afectan a un amplio sector de la población, dan origen a un escenario donde sectores completos de la ciudad han sido “capturados” por grupos que actúan al margen de la ley. La más reciente incursión militar en materia de seguridad pública ocurrió en abril de 2007, cuando el gobernador del estado de Rio de Janeiro solicitó al Presidente la intervención del Ejército en algunos sectores de la ciudad donde se producían serios enfrentamientos entre bandas de narcotraficantes, como las *favelas* del Morro de la Mineira, produciéndose un alto número muertos, entre los que figuraban narcotraficantes, policías y población inocente. El clima de violencia –desbordado a otros sectores de la ciudad donde hubo quema de autobuses y asesinatos selectivos– producía gran intranquilidad en la población. Esto, sumado a la insuficiencia de la Policía Militar de Rio de Janeiro –pese a que cuenta con un cuerpo de elite de operaciones especiales (Batalhão de Operações Policiais Especiais, BOPE)– llevó a las autoridades a solicitar el apoyo militar del Ejército de Brasil. Además de su incursión en las zonas críticas, las tropas del Ejército vigilaron los principales accesos y carreteras del estado, descartando el patrullaje de las calles en el combate del delito, el cual continuó siendo atribución de la Policía Militar.

La coordinación entre las autoridades de gobierno del estado y el gobierno federal se estableció como prioritaria, de manera tal de no producir un choque entre la actividad de la policía y las tropas militares. Si bien esta fue la primera intervención militar en el año 2007, durante el año 2006 el Ejército ya había intervenido en los estados de Rio de Janeiro y São Paulo, dos de los más violentos y populosos del país.

Las Fuerzas Armadas –según lo previsto en la Constitución Federal y lo especificado en la Ley Complementaria 97 que dispone las normas generales para la organización, preparación y empleo de las FF.AA.– pueden intervenir en el mantenimiento del orden y la seguridad pública, si bien esta es una facultad establecida como medida excepcional y ocasional. Cuando se consideran agotados los esfuerzos de las instituciones destinadas a la seguridad pública, es posible solicitar la intervención de las FF.AA. como apoyo en la resolución de un problema puntual. La decisión de solicitar tal intervención le corresponde al Presidente de la República o al gobernador del estado. Bajo el conocimiento del Presidente, las FF.AA. pueden intervenir en un territorio claramente establecido y por un tiempo limitado. Está previsto que el control operativo de las fuerzas policiales se traspase durante el período que dura la intervención militar a quien dirige la operación militar, para coordinar de mejor forma las tareas (Art. 16, Ley Complementaria 97, 1999). La ley establece la colaboración entre los mandos militares y los órganos públicos de seguridad del estado (Secretaría de Seguridad Pública, por lo general), a través de un centro de coordinación de operaciones establecido especialmente para el caso. El empleo de las FF.AA. con el objeto de garantizar la ley y el orden es considerado actividad militar con fines de aplicación de lo establecido en el Código Penal Militar para crímenes militares en tiempos de paz, lo que implica el juzgamiento de civiles por parte de la Justicia Militar.

En general, son los propios gobernadores provinciales los que requieren al Presidente de la República el envío de las tropas federales a los estados para realizar acciones de patrullaje, resguardo y enfrentamiento con delincuentes, cuando consideran que la policía es incapaz de resolver el problema. En el caso brasileño no se declara un “estado de excepción”, aunque las regulaciones son similares.

narcotráfico y control de tráfico de personas; en algunos casos se les asigna incluso la custodia de cárceles (Paraguay y Uruguay). Las excepciones son Argentina y Chile, que en sus normas establecen una clara distinción entre una y otra función y no permiten —al menos en el ámbito legal— la intromisión de las FF.AA. en temas de seguridad pública, salvo que se trate de estados de excepción.

- **Alta conflictividad social como detonante de participación de FF.AA.** En varios casos (Bolivia, Brasil y Ecuador), situaciones recientes de alta conflictividad social han actuado como detonantes para involucrar a las FF.AA. en el control de la violencia social. El caso de Brasil sobresale, por cuanto la Constitución establece que las autoridades políticas podrían ordenar a las FF.AA. su intervención en el ámbito de la seguridad. Una ley específica determina los procedimientos y plazos de tal intervención, dejando cierto margen de autonomía a la acción de las FF.AA. en zonas geográficas determinadas.
- **FF.AA. como nexos con el Estado en regiones extremas.** En varios casos (Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú) las FF.AA. asumen tareas definidas por ser el único vínculo o nexo que el Estado tiene con algunas comunidades alejadas de los centros más poblados.
- **FF.AA. como promotoras desarrollo.** En la mayoría de los casos las normas analizadas consideran a las FF.AA. como promotoras del desarrollo nacional a partir de las actividades que les son propias, o bien a partir de emprendimientos sociales específicos (alfabetización, campañas de salubridad, etc.). Por ejemplo, en Brasil las FF.AA. deben “participar en campañas ins-

titucionales de utilidad pública y de interés social”. Específicamente, la labor de brindar seguridad en procesos electorarios está presente solo en las leyes orgánicas de Chile y Nicaragua, pero también realizan esa tarea en otros países, como Colombia, Ecuador, México y Perú. Finalmente, la asistencia a la población ante catástrofes o emergencias nacionales, la protección del medio ambiente, así como la colaboración en actividades de defensa civil, son tareas transversales, presentes en varios países, y no parecen estar asociadas a algún tipo de particularidad regional.

#### 4.3 Comando Conjunto de las FF.AA.

En la tradición latinoamericana, cada una de las ramas ha tendido a desarrollarse organizacional y operativamente de forma autónoma e independiente de las otras. Frente a esta realidad, un elemento crucial de la reforma al sector seguridad se refiere al esfuerzo de coordinación institucional. A tal fin, la constitución de un Comando Conjunto ha resultado estar entre los mecanismos más eficaces para mejorar el trabajo interinstitucional en el ámbito de Defensa. Un Comando Conjunto puede servir no solo como mecanismo de unificación de la política de Defensa, sino también para incrementar la efectividad y eficiencia de las FF.AA. En este aspecto, si bien en términos prácticos la posibilidad de hacer adquisiciones en conjunto representa un ahorro importante para el Estado, la mayor relevancia es la determinación de mecanismos de coordinación entre las propias FF.AA. En general, la misión del Comando Conjunto es la planificación, coordinación y conducción de las operaciones de las FF.AA.

No todos los países del Cono Sur tienen un Comando Conjunto como figura de jerarquía



**Tabla 1.18**  
*Autoridad militar máxima*

Subregión	Comando Conjunto	Estado Mayor Conjunto	Solo comandantes en jefe por rama <sup>a</sup>	Otras figuras
Caribe				Belice (Comandante) Barbados ( <i>Chief of Staff</i> ) Jamaica ( <i>Chief of Staff</i> )
Centroamérica y México		El Salvador Honduras		Guatemala (Jefe del Estado Mayor del Ejército) México (Comandante de los Mandos Superiores)
Cono Sur		Paraguay Argentina Uruguay	Brasil Chile Uruguay	Paraguay (Comandante de las Fuerzas Militares)
Países Andinos	Ecuador Perú		Colombia	Bolivia (Comandante en jefe de las FF.AA.)

a/ Bajo un nombre u otro, todas las FF.AA. tienen un comandante en jefe por servicio; lo que se consignó en esta columna fue aquellos países donde los jefes militares del Ejército de tierra, de la Armada y de la Fuerza Aérea no tenían a ningún superior militar entre ellos y Jefe de Estado.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

superior al mando de cada una de las ramas las FF.AA., que permita la toma de decisiones unificadas y favorezca el funcionamiento racional del sistema. Es más, aunque existe en algunos casos una instancia de decisiones conjuntas de carácter militar, ella no ejerce ningún poder de mando sobre las FF.AA. y sus jefes tienen estatus inferior al de los jefes máximos de cada rama. Por ejemplo, en Argentina recién con las modificaciones a la Defensa impulsadas en 2006, el Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. lograría centralizar decisiones que antes estuvieron en manos de los comandantes de cada fuerza y adquiriría control funcional de las FF.AA., con la posibilidad de impartir órdenes y disponer de las fuerzas. Bajo el nombre de Estado Mayor de la Defensa en Brasil y Chile, y Estado Mayor Conjunto en Paraguay y Uruguay, existen ins-

tancias de asesoramiento, planificación y apoyo al Ministerio de Defensa, integradas por miembros de las FF.AA. de jerarquía y estatus inferior a los de los comandantes en jefe de cada rama. En Paraguay existe también un Comandante de las Fuerzas Militares, el cual es un cargo de comando de exclusiva confianza del Presidente, ocupado por un general del más alto rango de una de las ramas de las FF.AA., el cual tiene a su cargo todos los asuntos operativos de las fuerzas y la transmisión de las direcciones emanadas de la autoridad superior. Una situación similar se encuentra en Centroamérica y México, donde cada rama de las FF.AA. tiene su comandante o general, y los cargos fuera de esa órbita son los jefes de Estado Mayor Conjunto, que tienen funciones ligadas a la asesoría para el ministro y atribuciones generales respecto de



las fuerzas, pero no necesariamente de dirección de ellas.

## 5. Control interno y externo del sector Defensa

La capacidad de control de la actividad de Defensa y, de manera particular, de la labor desempeñada de forma permanente por las FF.AA., es un aspecto de la mayor importancia para la consolidación democrática de los países, dado que garantiza mayores niveles de transparencia y promueve mecanismos específicos para la verificación de las tareas encomendadas al sector. Cabe mencionar que en la totalidad de los países en estudio se han llevado a cabo esfuerzos diversos por transparentar los contenidos de la política de defensa a partir de la formulación de documentos o libros blancos de la Defensa, lo que sin duda es un paso positivo. Sin embargo, todavía existen diversos desafíos en materia de fiscalización y seguimiento de las políticas sectoriales en los diversos ámbitos estatales.

En estas materias es necesario tener en cuenta que la transparencia, control y monitoreo del sector Defensa deben necesariamente darse en escalas distintas que en otro tipo de instituciones. Ello porque la naturaleza específica de la función de la Defensa exige ciertos niveles de “reserva” para alcanzar objetivos específicos como la disuasión. Se requiere, por tanto, contar con instrumentos de control, monitoreo y transparencia legítimos y democráticos, aunque no necesariamente públicos.

La política de explicitar misiones, funciones, gastos y programas de la Defensa es parte de una iniciativa de transparencia aceptada en la mayor parte de los países bajo estudio. Solo en los últimos diez años comenzaron iniciativas tendientes a hacer explícitos tales objetivos a partir de libros de la Defensa. En este nivel, el principal desafío es establecer

estándares similares entre los países, cuestión que no ha sido la regla. El ejemplo más evidente de esta situación es el de los presupuestos de Defensa, que son medidos de acuerdo con estándares muy disímiles en cada país. Tampoco se encuentran esfuerzos regionales o internacionales para estandarizar su medición, una excepción es la iniciativa específica entre Chile y Argentina para generar una metodología de medición compartida, de modo de precisar los componentes o ítems considerados en la medición del gasto. En definitiva, en el nivel de transparencia se requiere de acciones específicas de los gobiernos, mecanismos comparables y homologables entre los Estados, así como el establecimiento de instancias de verificación que brinden confianza a las partes.

Respecto del “control y monitoreo”, podría identificarse una serie de niveles necesarios para el fortalecimiento institucional democrático. El primero es el que se ejerce dentro de las propias FF.AA. para verificar que los procedimientos sean los adecuados. Se trata de mecanismos de auditoría interna con facultades de investigación e incluso recomendaciones de sanciones a la autoridad superior, los cuales por lo general dependen directamente de la Comandancia en Jefe. Aunque necesarios, estos mecanismos por sí solos no garantizan el fortalecimiento democrático, al depender exclusivamente de la autoridad militar. Un requisito central en este tipo de estructura es que la autoridad civil cuente con la atribución de acceder y solicitar revisiones a dichas auditorías.

Un segundo nivel de control y monitoreo corresponde al Ministerio de Defensa, el cual podría contar con instancias de auditoría para verificar el cumplimiento de objetivos y procedimientos dentro de las FF.AA. Su dependencia debería ser directa del ministro de Defensa. Este mecanismo es efectivo solo cuando el ministro cuenta con independencia



respecto de las FF.AA. (es decir, no es un oficial de las FF.AA.), y cuando dicha instancia tiene atribuciones efectivas de investigación. Un tercer nivel, todavía al interior del Poder Ejecutivo, se refiere a instancias de control y monitoreo externas al Ministerio de Defensa, como puede ser una Contraloría General de la República con autoridad para verificar acciones administrativas, o una instancia en el Ministerio de Hacienda para verificar el cumplimiento de metas en relación a gasto. En general, en América Latina, este tipo de instancias son débiles o no consideran a las FF.AA. dentro de sus atribuciones.

Un cuarto nivel se refiere a instancias de control y monitoreo externas al Poder Ejecutivo. En este caso, se refiere a mecanismos que permiten verificar determinadas acciones, espacios para proveer rendición de cuentas y mecanismos de investigación (comisiones del Parlamento) que autorizan a determinadas autoridades para exigir información específica de parte de las FF.AA. Asimismo, podrían incluirse mecanismos de control externo al aparato del Estado, como organizaciones de la sociedad civil que se organicen en torno a determinadas demandas respecto del aparato público en general, y de las FF.AA. en particular.

### **5.1 Instancias de control interno**

En lo que respecta al control interno, es posible ver que en todos los países de la región se han creado instancias encargadas del control de la actividad de la Defensa y de las

FF.AA. Este control puede ser ejercido al interior de las instituciones castrenses, a la vez que puede existir una instancia ministerial encargada de controlar la actividad llevada a cabo por los militares, ya sea en lo que se refiere al gasto del presupuesto o en lo relacionado con la disciplina militar. Generalmente, se presentan dependencias administrativas, como la Inspectoría, destinada al control disciplinario y cumplimiento de objetivos; y la Auditoría, orientada al aspecto presupuestario. Además, la Justicia Militar, como marco regulatorio de las instituciones armadas, funciona también como mecanismo de control interno. En el caso de los países andinos, todos, salvo Ecuador, poseen una instancia superior a las FF.AA. que ejerce control sobre su actividad. En algunos casos se repite este tipo de órganos al interior de las mismas FF.AA.

En lo que respecta al Cono Sur, Argentina, Brasil y Paraguay disponen de una organización ministerial que contempla una dirección de control de las FF.AA. En Chile y Uruguay no se contempla una dirección especial; más bien, el control interno se orienta a aspectos administrativos y presupuestarios por sobre los disciplinarios, los cuales dependen de la propia jerarquía institucional. En lo que respecta a Centroamérica, las instancias de control interno existen tanto en las FF.AA. como en los ministerios, exceptuándose Nicaragua y sobresaliendo El Salvador, que tiene además una instancia que depende del Estado Mayor Conjunto. En tanto, para el Caribe no se encuentra información sobre este punto.

## LOS DESAFÍOS DE LA JUSTICIA MILITAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La Justicia Militar (JM) se encarga de preservar bienes jurídicos de naturaleza diferente a aquellos protegidos por las normas penales comunes. Dada la naturaleza de la labor asignada a las instituciones armadas, sean FF.AA. o Policías, se han desarrollado sistemas de justicia propios que puedan juzgar, además de aquellos delitos o faltas a la ley ordinaria cometidos por sus funcionarios, otros referidos de manera particular al personal de dichas instituciones en función de la normativa propia y del estado militar o policial, que supone derechos y deberes especiales. Así, la JM tiene por cometido asegurar valores que se entienden como estrictamente necesarios para que puedan funcionar dichas instituciones, tales como el orden, la disciplina, el cumplimiento del deber, la subordinación, la jerarquía, la eficiencia, la moralidad, entre otros. El respeto a estos valores asegura el cumplimiento del deber militar y permite garantizar la consecución de la misión institucional.

La reforma de la JM es un aspecto que se encuentra aún pendiente en la región. En algunos países, la jurisdicción de los tribunales militares excede la órbita militar –y policial, en ciertos casos–, alcanzando al juzgamiento de civiles que se ven involucrados en delitos contra personal y patrimonio militar o policial, u otros delitos tipificados como terrorismo y traición a la patria. Más aún, todavía se observa en algunos países, como Argentina, Brasil y Chile, que los miembros de las instituciones armadas son juzgados por los tribunales castrenses incluso al actuar en contra de civiles. En este caso, al ser acusados de cometer algún acto ilícito que afecta a un ciudadano civil –donde se incluye el abuso de la autoridad y la violación de los derechos humanos–, son investigados, juzgados y sancionados al interior del sistema de Justicia Militar. Así, se observa la presencia de mayores garantías en el proceso para militares que para civiles, al estar los primeros dentro de su propia jurisdicción, gozando de fuero para no ser procesados por tribunales ordinarios. Esto, en directo contraste con países como Ecuador o Nicaragua, que separan los actos cometidos en ejercicio de la profesión militar, que son juzgados por tribunales militares, de los delitos comunes a cargo de tribunales ordinarios.

La experiencia de dictaduras militares hizo que las cortes militares fueran utilizadas como instrumento de procesamiento “expreso” de los opositores a los regímenes autoritarios. Con el restablecimiento de los gobiernos democráticos, la garantía de justicia para todos los ciudadanos surgió como un valor fundamental. Sin embargo, no se ha visto realizada a cabalidad, al no reformarse la JM en todos los países. En Perú, por ejemplo, las reformas a la JM llevadas cabo el año 2006 fueron declaradas inconstitucionales y objetadas por el Ministerio Público y el Colegio de Abogados de Lima ante el Tribunal Constitucional, por intentar preservar un sistema paralelo de justicia. El mantenimiento de la jurisdicción de las cortes militares sobre los delitos que involucran a civiles y militares pone en entredicho la imparcialidad de las cortes militares, en tanto el mundo militar es juez y parte en el proceso. Esto, porque las cortes militares, a diferencia de las cortes civiles, no son integradas por militares destinados largamente a su función, separados e independientes a las reglas y decisiones de otras instituciones. Por el contrario, están compuestas generalmente por oficiales de servicio activo y personal enlistado, asignado temporalmente a una corte que responde a los oficiales en comando, por lo cual no hay una separación entre la jerarquía institucional y los jueces. Así, la Justicia Militar mezcla el poder administrativo y disciplinario del comandante en jefe con el poder penal.

Los avances en la reforma de la JM para adaptarla a la realidad democrática de la región debieran destinarse a propiciar que los civiles sean juzgados, salvo casos calificados (guerra, colusión con otros militares en crímenes militares u otros que disponga la ley en función de las necesidades del país), siempre por la justicia común. A su vez, es necesario asegurar que los militares y policías sean juzgados por sus propios tribunales en lo que respecta a los crímenes militares. No debe ocurrir así en los casos en que los militares o policías se vean involucrados en acciones criminales contempladas en la ley civil, donde no requieren disponer de fuero que les otorgue diferencia ante la ley. También en el caso de incurrir en delitos que afectan a civiles durante el cumplimiento de labores militares o policiales –donde se ubican los abusos de poder y violaciones a los derechos humanos– es preciso que se reconozca la jurisdicción de los tribunales civiles. Este aspecto es fundamental, sobre todo en momentos en que en muchos países latinoamericanos las FF.AA. tienen creciente participación en actividades de mantenimiento de la seguridad y el orden público.





Sumado a lo anterior, lograr conformar órganos de JM capacitados y especializados que aseguren imparcialidad es también fundamental, y requiere aumentar la profesionalización de los cargos y la participación de civiles en algunas instancias. Todo ello supone en algunos países introducir cambios constitucionales y reformular o crear nuevos Códigos de Justicia, logrando consenso en los parlamentos y la aceptación del mundo castrense. Al ser estos aspectos difíciles de lograr, la tendencia general se orienta hacia reformas parciales a la JM, y al mantenimiento de las condiciones en aquellos países donde las FF.AA. han opuesto fuerte resistencia a cualquier proceso que pueda restarles ámbitos de decisión.

Como ejemplo de casos parciales de reforma, surgen Argentina, Brasil y El Salvador. En Argentina, la Policía no forma parte de la jurisdicción de la JM; sin embargo, los militares siguen manteniendo su fuero. Por su parte, en Brasil, en 1996 se transfirió desde la JM a la Justicia Común el juzgamiento de los miembros de instituciones militares (entre las cuales se incluyen las Policías Militares) que cometen crímenes dolosos contra la vida de civiles; sin embargo, luego se revocó dicha modificación, manteniéndose solamente para los miembros de las Policías Militares. En El Salvador, en 1992 se reformó el Código de JM, excluyendo la competencia de la JM para procesar a civiles y encargándose solamente de procesar a militares en servicio activo cuando incurrieran en crímenes militares. También en Paraguay, la Constitución de 1992 llevó reformular la JM, a la cual solamente le competen crímenes militares cometidos por personal militar en actividad, excluyendo a civiles. Colombia hace similar distinción, y si bien la JM incluye a policías y militares, se excluye a los civiles del juzgamiento por parte de los organismos de la Justicia Militar.

## 5.2 Control externo: atribuciones y rol del Poder Legislativo

Un control externo efectivo requiere de al menos dos condiciones: herramientas legales para ejercer dicho poder de control y monitoreo, así como capacidades institucionales para hacer efectivas tales atribuciones. En lo que respecta a esto último, el Poder Legislativo posee facultades legales que le posibilitan decidir en instancias cruciales para la seguridad y defensa del país, lo cual precisa de una discusión acabada antes de concretarse. Entre tales facultades destacan y son comunes para la mayoría de los países de la región las siguientes:

- **Autorización de la declaración de guerra y de los acuerdos de paz.** Esta facultad parlamentaria, que establece la necesidad de consulta previa al Parlamento por parte del Presidente antes de iniciar o finalizar una confrontación bélica, se encuentra claramente expresa en la legislación nacional en todos los países, salvo en

Ecuador (donde los artículos 181 y 182 de la Constitución de 1998 parecen darle al Presidente una ventana de 48 horas para comenzar un guerra antes de que el Congreso pueda impedirlo); Nicaragua (cuya Constitución de 1995, según los artículos 95 y 138, parece subordinar el Ejército al Presidente en estos casos pero no explicita claramente la necesidad de aprobación parlamentaria para la declaración de guerra.); y Colombia (la Constitución de 1991, en su artículo 189 numeral 6, autoriza al Presidente a declarar la guerra sin permiso del Senado para repeler una agresión extranjera).

- **Autorización para el ingreso y egreso de tropas al país.** Esta facultad parlamentaria significa la consulta al Legislativo para autorizar el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y el egreso de tropas nacionales fuera del territorio. Está presente en todos los países de la región, con excepción de Colombia, Ecuador y Guatemala. Ante la ausencia de conflictos



recientes, se suele autorizar el egreso de tropas nacionales para participar en misiones de paz.

- **Autorización o pronunciamiento sobre los estados de excepción.** Esta facultad parlamentaria implica que cualquier decisión que afecte la forma en que los ciudadanos experimentan ciertos derechos en situaciones de emergencia nacional, no debe ser tomada de forma unilateral por el Poder Ejecutivo. Esta facultad parlamentaria existe únicamente en Guatemala y en países del Cono Sur, con excepción de Uruguay.
- **Revisión y aprobación del presupuesto.** Se establece que un tema de tal relevancia para el país como es el presupuesto anual del gasto público, debe someterse a revisión y aprobación por parte del Parlamento una vez que el Poder Ejecutivo ha elaborado un proyecto. Según el caso, los parlamentarios pueden aprobar o rechazar, discutir y reformular el presupuesto antes de su entrada en vigor. El presupuesto anual incluye en cada país, de manera específica, los montos destinados a la Defensa Nacional y a las FF.AA., como una de tantas áreas de gasto público. Por ello, el Parlamento tiene capacidad de controlar el gasto en Defensa y el que realizan las FF.AA. Ciertamente, la revisión del presupuesto apunta por lo general al control de los montos y el tamaño del gasto. Como se describió previamente, no se evidencia una sólida capacidad técnica para decidir cómo gastar el dinero de la Defensa.
- **Aprobación para el nombramiento de oficiales.** La posibilidad de aprobar el nombramiento de los oficiales superiores de las instituciones armadas es una facultad parlamentaria que existe solamente en algunos países de la región. Como una for-

ma de ejercer cierto control al proceso de ascenso de oficiales superiores, que se toma dentro de cada institución castrense de acuerdo con sus propios reglamentos, se precisa la aprobación externa ya sea del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Lo predominante es que sea el Ejecutivo, pero como atribución legislativa se encuentra en Argentina, Bolivia, Colombia, Honduras y Paraguay.

- **Formulación de proyecto de ley.** La atribución de formular proyectos de ley, aprobarlos o rechazarlos, modificar y derogar leyes, es el rol principal del Poder Legislativo. La posibilidad de llevar a cabo dicha labor para todas las materias de interés nacional permite que se extienda la capacidad de legislar también a lo que dice relación con la Defensa y las FF.AA. Esta realidad se evidencia en la región, en tanto no se establece en ningún país que los temas de Defensa estén vedados al Poder Legislativo. Si bien las decisiones de alto nivel pueden concentrarse en el Poder Ejecutivo o en un consejo especializado, se constata en toda Latinoamérica que los parlamentarios no tienen impedimento para llevar a cabo su actividad legislativa en lo que se refiere a materias de seguridad nacional, defensa y FF.AA. Solamente en Bolivia el Parlamento está inhabilitado para proponer iniciativas de ley en materias de presupuesto y dotación de las FF.AA., pero existe libertad para todo otro tipo de temas.

A su vez, a modo de contrapeso del Poder Ejecutivo, el Parlamento tiene la facultad de legislar e investigar la actuación de los organismos públicos en todas las áreas de gobierno, lo que significa —según el país— interpelar a los ministros de Estado, solicitar documentos y dar origen a comisiones especiales de investigación, y someter a juicio político a las autoridades. Este rol



fiscalizador se extiende a los temas de Defensa, pudiendo en algunos países incluir la sanción del máximo cargo de la jerarquía de las FF.AA. No obstante, es preciso señalar que la posibilidad de proponer, modificar, derogar y aprobar leyes en temas de Defensa funciona como mecanismo de control del sector mientras exista dicha actividad legislativa. De la misma forma, la posibilidad de fiscalizar la actividad de diversos niveles de administración del Estado es una facultad parlamentaria, que funciona como mecanismo de control de la actividad de las FF.AA. únicamente en el caso en que exista voluntad por parte del mundo político de hacer uso de estas atribuciones.

- **La posibilidad de solicitar informes a los ministros**, iniciar acusaciones contra diversas autoridades y sancionarlas por su mal desempeño es otra facultad parlamentaria que se presenta con diversos matices en distintos países de la región. Se destaca como atribución del Parlamento en Centroamérica, subregión donde todos los países tienen la posibilidad de solicitar información e iniciar investigaciones que pueden terminar en acusación de funcionarios de gobierno. En Nicaragua, el Parlamento puede solicitar información específica en todos los temas, incluida Defensa. En El Salvador existe la posibilidad de interpellar al ministro. En Guatemala se puede acusar a funcionarios de gobierno por mal desempeño, al igual que en Honduras. En Chile la ley señala explícitamente la posibilidad de solicitar información e incluso acusar a los generales y almirantes de las FF.AA.

Además de las atribuciones específicas que un Congreso puede tener, es relevante observar las capacidades institucionales con las que cuenta para llevar adelante sus tareas. Lo anterior se observa a partir de algunos

indicadores básicos, como la existencia de comisiones específicas de Defensa y el contar con *staff* permanente para estudiar estos temas. Un Parlamento que cuenta con una comisión destinada exclusivamente al tema, con especialistas dedicados, tendrá mayores opciones de entregar a los parlamentarios informes de calidad para la toma de decisiones. La multiplicidad de ámbitos en los que se divide la Defensa torna aún más compleja y a la vez necesaria la presencia de experticia en la asesoría.

Al considerar estas dimensiones, se observa que solo siete de los dieciocho países estudiados cuentan con una Comisión de Defensa específica en ambas Cámaras. De esos siete, solo en tres hay en el Congreso un *staff* permanente para dar seguimiento a las políticas del sector. En la mayoría de los casos, se trata de comisiones que integran una serie de otros temas, incluyendo seguridad pública, seguridad interna, inteligencia, relaciones exteriores, entre otros.

### 5.3 Sociedad civil y control en el ámbito de la Defensa

Otra de las dimensiones de control y monitoreo se refiere a la presencia, en la sociedad civil, de instancias preocupadas por monitorear al sector de la Defensa en ámbitos tan diversos como derechos humanos, control del gasto, estudios especializados sobre reformas al sector, entre otros. Aunque en la mayoría de los países se evidencia la presencia de instancias especializadas de la sociedad civil que monitorean las acciones en el sector, en su mayor parte se trata de instituciones que abordan el tema de la Defensa como uno de muchos otros ámbitos de acción. La especificidad de este sector, la complejidad de los temas que se abordan (gasto militar, adquisiciones, reformas institucionales, industria militar) y las limitaciones de acceso a información sobre esta temática, contribuyen a

**Tabla 1.19**  
*Comisiones de Defensa y staff permanente en el Parlamento*

Sub-región	Países	Comisiones parlamentarias		
		Específicas de Defensa	Responsable de la defensa entre varias competencias	Staff permanente en el Parlamento
Caribe	Belice	s/i	s/i	No
	Jamaica	s/i	s/i	No
	República Dominicana	No		
Centroamérica y México	El Salvador	✓	No	No
	Guatemala	✓	No	
	Honduras	✓	No	
	México	✓	No	No
	Nicaragua	No	✓	No
Cono Sur	Argentina	✓	No	✓
	Brasil	No	✓	✓
	Chile	✓	No	No
	Uruguay	✓	No	No
	Paraguay	No	✓	s/i
Países Andinos	Bolivia	No <sup>a</sup>	✓	✓
	Colombia	No	✓	No
	Ecuador	No	✓	No
	Perú	No	✓	✓

a/ En Bolivia la comisión está exclusivamente dedicada a la defensa solo en la Cámara de Diputados.

• Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) y expertos nacionales, 2006.

limitar las posibilidades de la sociedad civil en este campo.

Sin embargo, existen iniciativas innovadoras desarrolladas por diversos actores que convendría destacar. En Perú, el Instituto de Defensa Legal desarrolló una línea de trabajo en el campo de las relaciones civiles-militares que rápidamente lo posicionó como un interlocutor para la reforma al sector. Han realizado seminarios y desarrollado investigaciones en temas como reforma al Ministerio

de Defensa, Justicia Militar e Inteligencia. En el caso de Argentina, destaca la labor realizada por RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina) y SER en el año 2000, entidades que han contribuido a sistematizar información en el campo de la Defensa, han generado espacios de diálogo y mantienen una red de centros preocupados de la temática. En Centroamérica, la participación de la sociedad civil en temas de Defensa es aún incipiente. Muchas de las organizaciones existentes son de reciente creación y se enfocan



adicionalmente en otros temas vinculados, como la seguridad pública. Sin embargo, se puede destacar, por ejemplo, el rol del Centro de Estudios de Guatemala (CEG), Incidencia Democrática (IDEM) y la Fundación Myrna Mack en Guatemala, país donde la sociedad civil organizada estuvo más presente en los procesos de negociación de los acuerdos de paz. También se puede mencionar el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) en Nicaragua; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México.

## 6. Conclusiones

Las reformas al sector Defensa se efectúan en un contexto caracterizado por un legado de autonomía militar, debilidades institucionales, incapacidad en algunos de los Estados de responder adecuadamente a demandas sociales y un escenario de fragmentación social y violencia, donde adquieren mayor relevancia las amenazas transnacionales a la seguridad. En la mayoría de los casos estudiados se observan cambios, tales como una mayor explicitación de políticas de Defensa a partir de la elaboración de Libros de la Defensa, transformaciones legales orientadas a reforzar la autoridad presidencial sobre las FF.AA., y cambios institucionales que son particularmente relevantes en situaciones de postconflicto, como sucedió en Centroamérica.

En el Cono Sur, casi todos los países modificaron —o bien han precisado— el rol de la Defensa y de las FF.AA., limitando su acción a la defensa del territorio nacional ante amenazas externas; esto salvo en Uruguay, que ya contemplaba esas definiciones. Por otra parte, también han procurado fortalecer el mandato del Presidente de la República, detallando en las leyes la subordinación estricta de las FF.AA. a la autoridad civil. En los casos de Brasil y Paraguay, estos cambios —junto a

modificaciones en otras áreas del Estado— supusieron la elaboración de una nueva Constitución en 1988 y 1992, respectivamente. Por su parte, en Argentina y Chile la Constitución incluyó artículos modificados, mientras otros fueron derogados. En el caso de Argentina, la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Reestructuración de las FF.AA. reafirman los roles que corresponden a los distintos actores de la Defensa, mientras que otras modificaciones posteriores establecieron mecanismos para asegurar el cumplimiento de dichas concepciones.

En lo que se refiere a reformas dentro del Ministerio de Defensa, se observan avances en todos los países del Cono Sur. Destaca el caso de Brasil, que hasta junio de 1999 no tenía Ministerio de Defensa y contaba con cinco ministerios militares en el gabinete, y que a partir de la reforma ha logrado una mejor organización del sector. En Argentina, Paraguay y Uruguay se ha avanzado en la creación de dependencias específicas para el tema de los Derechos Humanos y el control de la actividad militar. En Chile existe un proyecto de ley de reforma ministerial pendiente en el Congreso, mientras que en Paraguay el Ministerio no ha vuelto a formar parte de la cadena de mando de las FF.AA. Nuevamente, el éxito de estas modificaciones ministeriales no se da únicamente por la existencia de nuevas dependencias, sino por su funcionamiento. En muchos casos, la reorganización ministerial ha sido insuficiente para administrar el sector.

Por su parte, los programas de formación del personal militar han enfrentado modificaciones que no van acompañadas necesariamente de arreglos legales, sobre todo en lo que respecta a los oficiales de las instituciones militares, que reciben una formación profesional de nivel universitario en casi todos los países de la subregión. La inclusión de cursos de Derechos Humanos en los planes de

formación es también un avance. En lo que respecta a la Justicia Militar, ha habido avances en el intento de restringir su jurisdicción al mundo militar. Paraguay ha avanzado en este sentido, habiéndose determinado que los civiles no pueden ser juzgados por los tribunales militares y el personal militar debe responder ante la justicia ordinaria cuando incurre en un crimen que no esté especificado como militar. En el caso de Brasil, se modificó la ley para que los militares pudieran ser juzgados por tribunales civiles cuando cometieran delitos en contra de civiles, pero la medida fue revocada. En Argentina se mantiene el fuero militar, al igual que en Chile, donde con frecuencia los tribunales militares juzgan a civiles. En tanto, Uruguay no ha modificado su Justicia Militar, pues ya incorporaba arreglos que han sido impulsados en el resto de los países.

En el caso de la subregión andina, las reformas en materia de Defensa son escasas, con excepción de Colombia, que por las características de su conflicto interno, da prioridad a temas de Defensa y Seguridad y ha llevado a cabo reformas en el Ministerio de Defensa y en los programas de formación de cada rama. Además, el año 1999 se aprobó el Código Penal Militar, que define la jurisdicción de los tribunales militares, excluyendo a los civiles de cualquier responsabilidad penal militar, salvo en casos de delitos tipificados como militares, como el genocidio, la tortura y la desaparición forzada. En el caso de Bolivia, la única vez que se ha abordado la temática de la Defensa fue durante el proceso de promulgación en 1992 de la nueva Ley Orgánica de las FF.AA., la cual introdujo leves cambios a la anterior ley, existente desde 1976. Dispuso la ampliación del papel de las FF.AA. hacia el desarrollo nacional y reafirmó la subordinación de las fuerzas militares al poder civil. En Ecuador, desde la promulgación de la Constitución de 1998 —considerada como hito de inicio del nuevo período demo-

crático en los temas de Defensa y donde hubo revisiones referidas al rol de las FF.AA. en el marco del Estado—, solamente se han aprobado reformas legales vinculadas con los programas de formación, que han llevado a la elaboración de nuevos contenidos para los planes de estudio de las escuelas de las FF.AA. Perú, por su parte, únicamente ha experimentado reformas en lo que respecta a la orgánica del Ministerio de Defensa, pasando este en el año 2002 a convertirse en la primera autoridad del sector Defensa. En 2006 se promulgaron dos leyes que modificaban superficialmente la Justicia Militar: la Ley de Organización de Funciones y Competencias de la Jurisdicción Especializada en Materia Penal Militar, y el Código de Justicia Militar Penal (Decreto Legislativo N° 961); sin embargo, fueron declaradas inconstitucionales.

En Centroamérica el panorama es menos homogéneo; cada uno de los países ha tenido procesos de reforma que implicaron grandes acuerdos nacionales en la mayoría de los casos, pero que internamente muestran reformas graduales en algunos y más radicales en otros. Tales reformas apuntan a la consolidación de un liderazgo civil democrático, la creación de instituciones que se hicieran cargo de la formación militar en el nuevo contexto nacional e internacional, y la reducción presupuestaria. Así, por ejemplo, El Salvador y Nicaragua registran modificaciones en todos los ámbitos analizados, pero la profundidad de ellas es distinta. En El Salvador, las modificaciones respecto de la función de defensa y las FF.AA. se realizaron a través de reformas en ciertos artículos de la Constitución Política. En ellos se separó la Defensa de la Seguridad Pública, quedando esta última solo para casos excepcionales, bajo el mando de la Presidencia y como función esencial de un Ministerio distintos al de Defensa. Las reformas respecto de la formación militar fueron plasmadas en la creación del Comando de Doctrina Militar y el Reglamento del Sistema



Educativo de la Fuerza Armada. El proceso de cambio tuvo cierta resistencia, pero esta no pudo hacerse valer frente a la presión tanto nacional como internacional. En Nicaragua el proceso fue distinto: también hubo modificaciones constitucionales, pero acompañadas de un acuerdo que fue de carácter militar, aunque también político, lo cual les permitió a las FF.AA. sobrevivir ante la derrota electoral de los sandinistas. No obstante, continuaron conservando cierto poder, por lo cual de ellas mismas provino la propuesta de desmovilización. Nicaragua contó además con la ayuda de organismos internacionales para formular un programa de relaciones civiles-militares, el cual no se cumplió a cabalidad.

En Guatemala el proceso fue y sigue siendo más pausado, pues el principal acuerdo en estos temas (Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército) fue rechazado en el plebiscito al cual se sometió. Ante este fracaso, las reformas estuvieron centradas en la orgánica del Ministerio de Defensa y en los programas de formación. Continuando con la tónica de El Salvador, ello implicó la creación de organismos especiales; en este caso, el Departamento de Derechos Humanos y el Departamento de Análisis Estratégico, en el Ministerio de Defensa, y el Comando de Educación y Doctrina en las FF.AA. Por último, en Honduras el proceso de reforma también ha sido gradual; en el aspecto del liderazgo civil se decretó el mando superior presidencial y el nombramiento de ministros —secretarios, en este caso— civiles. En variables de eficacia y eficiencia, se eliminó del ámbito militar la Policía de Investigaciones, se dio fin al servicio militar obligatorio y se determinaron recortes presupuestarios.

La clasificación sobre reformas presentada no puede ser analizada de la misma forma en todos los países, pues han tenido procesos que han abarcado otros aspectos. En el caso de México, la legislación sobre FF.AA. data de

1944 y las modificaciones recientes apuntaban a incorporar la defensa civil en las funciones de las instituciones armadas, y otras modificaciones menores sobre derechos de sus miembros. De todas formas, fue durante el gobierno de Vicente Fox que se realizó la mayor cantidad de cambios legales en la Secretaría de Marina, desde la ley orgánica hasta reglamentos sobre distintos aspectos de su funcionamiento.

En el Caribe, en tanto, podemos dividir las reformas en dos tipos: las que responden a necesidades puntuales, y aquellas que han implicado un esfuerzo modernizador que se ha quedado más en las propuestas que en los avances concretos. En la primera categoría clasifican Barbados y Belice. En la isla, los cambios han estado enfocados hacia mejorar la transparencia y la relación con otras agencias estatales. En tanto, en el país continental la mayor reforma fue en 1984, con la creación del Ministerio de Defensa y recientemente la creación de la Comisión de Servicios de Seguridad y el Servicio Nacional de Guarda Costa. En el segundo tipo de reforma se encuentran Jamaica y República Dominicana. En Jamaica se creó la Estrategia Nacional de Seguridad, que entrega las pautas para las reformas; y al contrario de lo que ha sucedido en otros países de Latinoamérica, se les ha sumado la función de seguridad ante los elevados niveles de violencia del país, esto siempre bajo el mando civil. En este proceso, las FF.AA. (Jamaica Defence Force, JDF) también han hecho sus propuestas, dirigidas especialmente a la reconfiguración de la estructura de comando y la creación de nuevas unidades. Por último, en República Dominicana ha habido más cambios; los principales se dieron en el período 2000-2004 y esencialmente en el ámbito de la formación, con la creación de diversos centros e institutos donde se incorpora la educación de civiles en defensa. En tanto, se creó especialmente la Comisión de Reforma, que estudia los cambios legales, doctrinales y de



elaboración de un Libro de la Defensa; se hicieron cambios en el Ministerio de Defensa (Secretaría de Estado), se puso en funcionamiento la Comisión de Defensa y Seguridad en el Poder Legislativo y se redujo la plana de generales y oficiales.

En síntesis, el análisis específico del sector Defensa muestra algunas características relevantes de destacar:

- **Reformas legales que no necesariamente fortalecen capacidades institucionales.** Se advierte una debilidad en varios países de la región concerniente al fortalecimiento de capacidades institucionales de conducción de la Defensa. Las capacidades de planificación, conducción civil, organización permanente de asesorías y mecanismos de control externo tienden a ser débiles en la mayoría de los países.
- **Falta de definición de objetivos y monitoreo de cumplimiento.** Se evidencia una falta de iniciativas en términos de definir objetivos de reforma, fomentar la participación de Defensa y de los diferentes actores de nivel nacional en este proceso. Por otra parte, se inician reformas que no poseen adecuados instrumentos de monitoreo, control y evaluación de eficiencia por parte de los gobiernos. De ahí que el bajo nivel de implementación de las reformas aparezca como el principal problema de los procesos iniciados en todos los paí-

ses estudiados. Finalmente, se observa que las reformas constituyen más bien respuestas a determinadas crisis domésticas, y no son pensadas con el objetivo de dar gobernabilidad al sector en el largo plazo.

- **Persistentes niveles de autonomía militar.** Se evidencian importantes niveles de autonomía militar en temas tales como definición de presupuesto, doctrina, definición de misiones y funciones, modernización de las FF.AA. y adquisiciones. Adicionalmente, los militares gozan de incidencia en factores político-domésticos, como se observa en algunos países que enfrentan serios conflictos internos. Esto suele dejar en sus manos decisiones de carácter político, alterando el carácter no deliberante que se supone deben tener.
- **Misiones y funciones de las FF.AA.** Se advierte un amplio rango de definiciones de misiones y funciones para las FF.AA. En relación a sus misiones, los roles van desde los propios de la Defensa, hasta definiciones que incluyen el ser garantes de la institucionalidad y colaborar con la seguridad interior del país. Respecto de sus tareas específicas, los textos legales incluyen funciones relativas al desarrollo, el control de la seguridad interior y la participación en acciones de emergencia nacional. La ampliación de funciones es una cuestión central en un contexto de alta conflictividad interna.





## **II. SECTOR SEGURIDAD PÚBLICA**





## II. SECTOR SEGURIDAD PÚBLICA

Existen pocos estudios sistemáticos y comparativos sobre las instituciones policiales en América Latina y el Caribe. El énfasis colocado principalmente en la reforma de las FF.AA. en la década de los 90 dejó a la policía fuera del radar general de cambio, situación que se evidencia en la región con la clara excepción de los países centroamericanos que, luego de la firma de los tratados de paz, conformaron instituciones prácticamente nuevas. Es indudable que el análisis de la policía es vital para entender los procesos de consolidación democrática, ya que la seguridad de la población y el mantenimiento del orden público son responsabilidad de funcionarios públicos investidos de las facultades necesarias para dar cumplimiento efectivo a esas labores. Para ello, el Estado tiene el monopolio de la fuerza, que administra a través de las instituciones policiales.

Para realizar el presente reporte se seleccionó una de las principales instituciones policiales existentes en cada uno de los veinte países que formaron parte del estudio. Por ello, en el caso de los países unitarios se optó por la policía preventiva nacional, mientras que en los países federados se eligieron las instituciones que realizan funciones de este orden en los conglomerados urbanos más importantes. Así, en Brasil se seleccionó la

**Tabla 2.1**  
*Instituciones analizadas para el estudio*

País	Institución policial
Argentina	Policía de la Provincia de Buenos Aires
Barbados	Real Fuerza de Policía de Barbados
Belice	Departamento de Policía de Belice
Bolivia	Policía Nacional de Bolivia
Brasil	Policía Militar de Río de Janeiro
Chile	Carabineros de Chile
Colombia	Policía Nacional de Colombia
Costa Rica	Fuerza Pública
Ecuador	Policía Nacional de Ecuador
El Salvador	Policía Nacional Civil
Guatemala	Policía Nacional Civil de Guatemala
Honduras	Policía Nacional Preventiva
Jamaica	Fuerza de Policía de Jamaica
México	Policía Preventiva del Distrito Federal
Nicaragua	Policía Nacional de Nicaragua
Panamá	Policía Nacional de Panamá
Paraguay	Policía Nacional de Paraguay
Perú	Policía Nacional de Perú
República Dominicana	Policía Nacional Dominicana
Uruguay	Policía Nacional de Uruguay

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

Policía Militar de Río de Janeiro; en Argentina, la Policía de la Provincia de Buenos Aires; y la Policía del Distrito Federal en el caso de México.

Diversas son las áreas donde se evidencian cambios sustanciales en la forma de actuar de las policías. En el presente capítulo nos interesa relevar una primera aproximación sistemática y comparada de las policías en términos de algunos elementos considerados clave para su comprensión: doctrina, funciones y *accountability*. Así como en relación con la institucionalidad policial en América Latina y el Caribe con los desafíos que ello conlleva.

El contexto en el que analizamos estos procesos está marcado por un aumento sustancial y sostenido de las tasas de delitos, así como la aparición de modalidades delictuales más complejas y organizadas, cuya operación se ha visto reforzada por el aprovechamiento de nuevos adelantos comunicacionales y tecnológicos. Este avance del crimen organizado, especialmente en lo relacionado con el narcotráfico y el lavado de dinero, se desarrolla en paralelo a instituciones policiales caracterizadas por malas condiciones laborales, bajos salarios, falta de prestigio institucional, así como dependencia del poder político de turno. Todo lo anterior implica un serio desafío para la consolidación de políticas efectivas de seguridad pública.

## 1. Aspectos clave para la comprensión del rol de las instituciones policiales

El análisis institucional de las policías puede ser enfrentado desde diversas estrategias metodológicas que ponen el énfasis en las tareas que desarrolla, la efectividad de las mismas, el respeto al Estado de derecho, entre otros. En el presente reporte hemos optado por destacar tres aspectos que consideramos

vitales para poder caracterizar las instituciones así como para evidenciar los posibles caminos de transformación. Estos son: el análisis de la doctrina policial, las funciones que cumplen dichas instituciones y los mecanismos de *accountability*.

### 1.1 La doctrina policial

La existencia de principios doctrinarios y criterios de acción claros en materia de seguridad pública permite asegurar armonía y coherencia entre las distintas decisiones que se adopten en este ámbito. No cabe duda que las determinaciones tomadas en los diversos aspectos de la política criminal tienen impacto directo en las policías. Así, por ejemplo, la reforma de los sistemas de justicia que se ha llevado a cabo en varios países considerados en este estudio ha tenido consecuencias relevantes en la acción policial. De igual forma, medidas adoptadas por las instituciones policiales en términos de recursos, formación, equipamiento, criterios y creación o fortalecimiento de áreas especializadas, tienen consecuencias en todas las otras instancias del sistema de administración de la justicia penal. Es el caso de las modificaciones en la asignación de recursos humanos o técnicos que inciden en el funcionamiento del sistema en su totalidad.

Considerando tales interrelaciones, explicitar los lineamientos doctrinales es tarea central. Esto, pues cotidianamente los agentes policiales se ven enfrentados a la interpretación de medidas y órdenes, frente a las cuales el tipo de decisión que toman y la calidad del procedimiento que adoptan están determinados fuertemente por las concepciones, percepciones y principios que los guían; es decir, por los lineamientos doctrinales en los que se fundamentan las políticas institucionales. La consideración de tales principios por parte de los miembros de



la institución es de gran importancia, porque en los sistemas democráticos la consecución de niveles aceptables de seguridad se debe hacer solo bajo el respeto irrestricto a los derechos humanos y el establecimiento de una situación social de seguridad para todos los ciudadanos. El actual contexto de los países de la región, en la perspectiva de sus avances democráticos, requiere entonces de una redefinición doctrinal de las instituciones policiales basada en la colaboración con otros organismos gubernamentales y la participación de la ciudadanía. El uso de la fuerza se convierte en este marco en una estrategia esperada solo en casos críticos, y al respecto se asume la necesidad de control interno y externo.

Sin duda, la orientación doctrinaria de las policías ha cambiado a lo largo del tiempo. Así, por ejemplo, a partir de la década de los sesenta la función relativa al orden y la seguridad pública estuvo enmarcada en la doctrina de la seguridad nacional, cuyo objetivo era la lucha contra el enemigo interno, constituido en aquellos años por las personas y agrupaciones consideradas subversivas. En varios países de la región, una vez terminadas las dictaduras militares y las guerras civiles e iniciados los procesos de democratización, las instituciones policiales han intentado cambiar su orientación hacia un perfil más cercano a la ciudadanía. No obstante, continúan siendo cuestionadas, debido fundamentalmente a la percepción de ineficiencia y corrupción de los cuerpos policiales. De ello dan cuenta las diversas encuestas de opinión pública desarrolladas en América Latina y el Caribe, que muestran bajos niveles de confianza ciudadana en las policías.

## 1.2 Las funciones policiales

El análisis de las funciones policiales permite conocer el rango de acción de las policías en

una sociedad democrática. Si bien existen instituciones policiales dedicadas a la *investigación* de hechos delictivos y otras a su *prevención*, las segundas, objeto del presente reporte, tienen dos áreas de operación primordiales: el orden interno y la seguridad pública.

La función de mantenimiento del orden interno se vincula directamente con el mantenimiento del orden político, que puede verse amenazado por manifestaciones, revueltas o incluso atentados a la institucionalidad; adicionalmente, es parte de este tipo de función la vigilancia de eventos masivos de corte deportivo, político y cultural. La seguridad pública, por su parte, se vincula con la función de protección de las personas y sus bienes. Para lograr este objetivo, las policías utilizan estrategias de control y prevención de la violencia y la delincuencia. El balance de ambas funciones se vincula con las principales preocupaciones políticas y ciudadanas. Así, en aquellos contextos donde los conflictos políticos y sociales se presentan con mayor intensidad, se verifica una mayor preocupación policial por estos hechos.

Ahora bien, como sin duda la dotación policial es finita, el aumento del énfasis en una función impacta sobre la otra. Y dado que en la actualidad la mayoría de los países de América Latina y el Caribe enfrentan una situación de inestabilidad, marcada por el aumento de los delitos, el mayor contingente policial tiene como función principal la seguridad pública. Pero la decisión estratégica sobre la disponibilidad de personal para cada una de las funciones no es neutra, en el sentido que tiene un alto contenido político. Así, la concentración de acciones de la policía y su evaluación dependen del liderazgo civil en la definición de estrategias de acción que resguarden la seguridad de la ciudadanía.

### 1.3 *Accountability del actuar policial*

La institución policial debe *responder* por el marco en el que se desarrollan sus actos y por sus consecuencias, dando cuenta de ellos y abriéndolos al escrutinio ciudadano. Junto con esto, la multiplicidad de estrategias que desarrolla cotidianamente la policía debe ser *evaluada* en cuanto a su eficacia, eficiencia e impacto. En general, en la mayoría de los países la evaluación de los servicios que presta la policía no cumple con esos criterios —los de eficacia, eficiencia e impacto—, y se hace simplemente contabilizando el número de acciones ejecutadas, como arrestos, multas, notificaciones, fiscalizaciones, etc. A esa limitación se agrega que la inversión de recursos carece de un seguimiento adecuado en la perspectiva de la efectividad de las acciones.

Esta visión simplista sobre la forma de evaluar la acción policial está siendo superada por sistemas que incluyen indicadores del impacto de las iniciativas sobre la delincuencia y la sensación de inseguridad. El desarrollo de un sistema de información de estadísticas integradas es requisito indispensable para dicha tarea, así como la asociación con otras instituciones del sistema penal. Esto significa que sería posible evaluar los resultados de la actividad policial mediante el seguimiento de la recepción y destino que tienen sus actuaciones en las etapas siguientes del proceso. De esta forma, el sistema estadístico arrojaría información sobre aspectos estructurales y funcionales de los cuerpos policiales, además de aquella indispensable información que les permita mejorar el trabajo operativo, la gestión estratégica, las tácticas en el ámbito de la vigilancia y de la prevención, la agilización de la respuesta, la evaluación cotidiana de la realidad puntual y la detección de áreas críticas en su relación con otros servicios.

Claramente, la policía difiere de otros organismos gubernamentales donde la definición

de un sistema de evaluación es herramienta suficiente para calificar su accionar. En el caso de los organismos de seguridad se requieren mecanismos de control interno y externo debido, justamente, al monopolio del uso de la fuerza e importante poder discrecional de que gozan al momento de la intervención policial.

La autoridad o poder discrecional de las policías consiste en el ejercicio de definición y toma de decisión que hace cada funcionario al aplicar la norma legal en el cumplimiento de su función, lo que ocurre porque la ley contiene definiciones más o menos generales que deben aplicarse a una infinidad de situaciones similares, pero no idénticas. También se da este espacio de poder discrecional en razón de la simultaneidad de opciones que puede tener el policía al momento de actuar, todo lo cual estará determinado por sus características e historia personal, sus experiencias, valores, factores situacionales, entre otros. Todo esto supone riesgos en términos de la forma de controlar las actuaciones (definición y decisión) del funcionario y mantenerlas dentro de los principios democráticos, y en cuanto a reducir al mínimo los peligros de arbitrariedades.

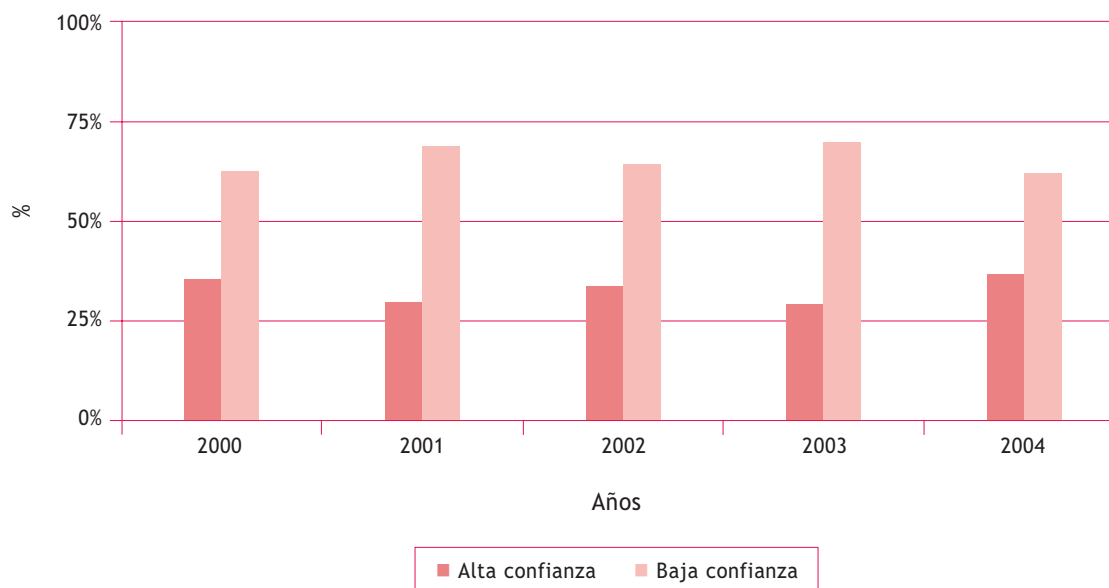
Por su parte, los mecanismos de control interno tienen que ver directamente con la capacidad y voluntad institucional de castigar aquellas conductas inapropiadas desarrolladas por un funcionario. De esta manera, por vía del ejemplo, se va consolidando una doctrina de profesionalismo y respeto al Estado de derecho. En muchos países estas instancias funcionan solo parcialmente y se complementan con controles externos ejercidos por la sociedad civil. Es importante destacar que los controles externos son generalmente limitados en su alcance, pero cumplen un rol fundamental en la consolidación de un modelo policial profesional.



### LA EVALUACIÓN CIUDADANA DEL DESEMPEÑO POLICIAL EN AMÉRICA LATINA

La evidencia internacional comparada muestra que la percepción ciudadana en materia de confianza hacia las policías es generalmente negativa, lo cual se refleja al concentrarse las cifras entre quienes declaran tener baja confianza en su accionar. A pesar que en los últimos años los indicadores mejoraron levemente, la situación regional no deja de ser preocupante en cuanto al descrédito institucional y al riesgo que ello implica en la vida social, el desarrollo y los avances democráticos de la región. Algunos países salen de este cuadro, como son Colombia y Chile donde los porcentajes de ciudadanos que confían en el accionar de su institución policial son más altos que el promedio regional.

**Gráfico 2.1**  
*Confianza en la policía en América Latina (2000-2004)*



• Fuente: *Latinobarómetro 2000-2004*. Corresponde a la pregunta *¿Cuánta confianza tiene usted en la policía?*

La confianza se vincula con la evaluación que tiene la ciudadanía sobre el desempeño policial. Si bien son múltiples los factores que inciden en la evaluación del cumplimiento, es la percepción de ineficiencia, corrupción y abuso del uso de la fuerza los que juegan un rol más preponderante. Especialmente los hechos de corrupción tienen un impacto profundo en la mirada ciudadana sobre la seguridad,

percepción que no varía significativamente al abordarse la situación caso a caso. Según datos del *Latinobarómetro*, entre los países en que se aprecia una mayor desconfianza está Bolivia, lo que no es casualidad, debido a que la Policía Nacional ha experimentado hechos de corrupción e infiltración del narcotráfico en sus filas en variadas ocasiones<sup>1</sup>. Las situaciones de Argentina,

<sup>1</sup> Quintana, Juan Ramón. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*. La Paz, Fundación PIEB, 2005. pp. 206-220.

Guatemala, México y República Dominicana también son preocupantes, con más de 37 por ciento de la población declarando ninguna confianza en estas instituciones. En el otro extremo del espectro regional se ubican Chile, El Salvador y Honduras, con los mayores porcentajes de población que dijo confiar mucho en las instituciones policiales.

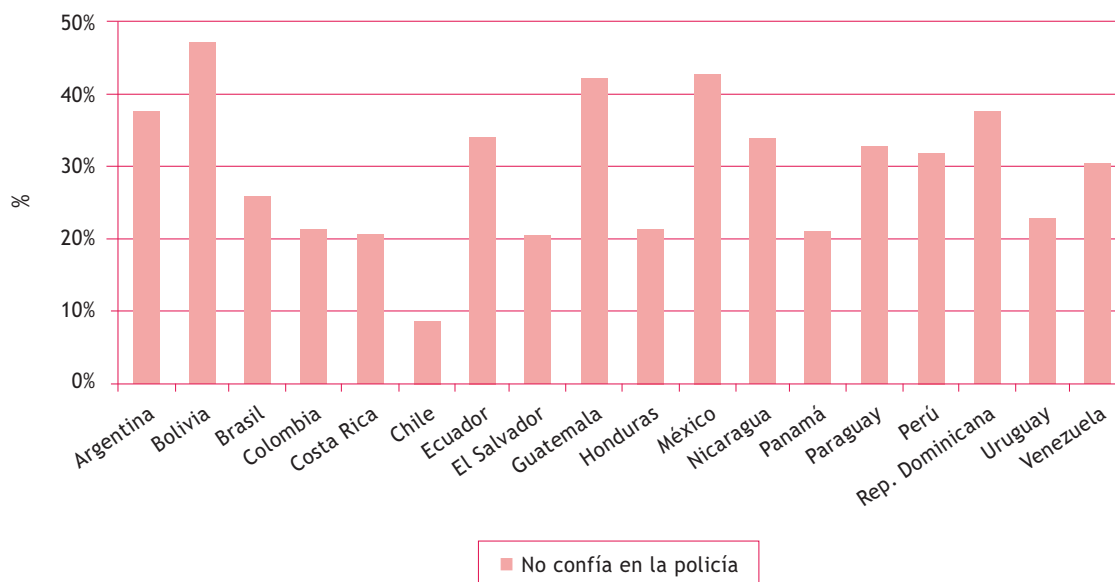
## 2. Institucionalidad policial en América Latina y el Caribe

Tomando en consideración el contexto definido previamente, se analizaron las distintas instituciones latinoamericanas y caribeñas. El trabajo consistió en sistematizar los principales aspectos legales, institucionales, presupuestarios y de vinculación con el poder civil de los respectivos cuerpos policiales, así como aspectos asociados a reformas y procesos de modernización de dichas instituciones, todos los cuales se detallan a continuación.

### 2.1 Definiciones de política de seguridad pública

Un elemento central para proceder al análisis de las instituciones policiales es su dependencia jerárquica, a lo que se agrega su carácter, atribuciones y facultades en la conducción y definición tanto de las políticas de seguridad pública como de las estrategias policiales. En América Latina y el Caribe las policías dependen de la autoridad civil, que en la mayoría de los casos es el ministerio encargado de la seguridad pública, llámese Ministerio o Secretaría de Interior, de Seguridad, de Gobierno y/o Justicia. En el caso de Colombia la dependencia está en el ámbito de la Defensa Nacional debido al proceso de guerra interna que afecta a las estrategias de seguridad generales del país. Las instituciones policiales consideradas para el presente reporte, salvo en el caso de los Estados federados, son además centralizadas. En el caso de los tres Estados federados estudiados

**Gráfico 2.2**  
*Confianza en las policías según país (2004)*



• Fuente: Latinobarómetro 2004, corresponde a la pregunta ¿Cuánta confianza tiene usted en la policía?





—Argentina, Brasil y México— se debe agregar que, además, se observa una baja coordinación e integración entre las distintas policías, representadas por una diversidad de instituciones cuyas competencias no necesariamente están bien delimitadas, mientras la articulación entre ellas tampoco está definida.

Otro aspecto relevante para este análisis es la capacidad de planificación estratégica que tienen las instituciones policiales, que puede estar radicada en una unidad especial de los ministerios, en la policía o en un consejo nacional. Esta área es central debido a las múltiples decisiones de orden institucional y estratégico que se toman, así como en la definición de horizontes de mediano y largo plazo para la gestión policial. La tendencia encontrada es que las secretarías o ministerios encargados de la seguridad pública cuentan con una unidad dedicada a la planificación, en cuyo caso la responsabilidad de la misma es generalmente compartida entre dicha unidad y la autoridad política, ya sea el ministro o el subsecretario. En Costa Rica y Perú asume esta responsabilidad la unidad encargada; Guatemala, por su parte, creó el año 2000 una unidad de planificación en el Ministerio de Gobernación, la cual aún no tiene instalada la capacidad de asumir la planificación estratégica. En cambio, en Buenos Aires asume directamente el ministro de Seguridad, mientras que en Colombia y Nicaragua es la misma Policía Nacional la responsable de la planificación estratégica. Entre los países que no cuentan con una unidad especializada están Honduras y Bolivia.

También hay casos donde se han creado consejos nacionales encargados de la planificación estratégica. Así, por ejemplo, en Ecuador dicha responsabilidad recae en el ministro de Gobierno, el subsecretario de Seguridad Pública y el Consejo de Seguridad Pública, órgano creado en 2006; y en Panamá la responsabilidad es presidencial, pero con la

asesoría del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional (CSPDN). Todo ello muestra que el ejercicio de planificación no ha tenido el carácter integral y estratégico esperado, sino que se ha reducido a la propuesta y ejecución de planes y programas, lo que a su vez genera especiales niveles de autonomía.

Cualquiera sea la fórmula, cabe señalar que en muchos países de la región existe una definición clara de las autoridades responsables de diseñar los lineamientos de la política de seguridad pública, lo que se encuentra normado por ley. Entre los que no han regulado dicho proceso cabe mencionar el caso de Colombia, que ha pasado por fórmulas distintas, desde entregarle esta responsabilidad a la Policía Nacional, hasta la emisión directa de lineamientos por parte del Presidente de la República, aunque, en teoría, ello le corresponde al Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional.

Si duda, como en cualquier otra política pública, los lineamientos de la política de seguridad son competencia de la autoridad política gubernamental, pudiendo radicar esta función en el ministro del ramo —con asesoría de unidades especializadas— o directamente en el Presidente de la República. Sin embargo, existen casos en que la policía tiene un rol preponderante en la definición de estas materias. Tal es el caso de República Dominicana, donde tal función le compete a la Comisión de Implementación y Seguimiento del Plan de Seguridad (en que participa el jefe de la policía), junto con el Consejo Superior Policial. Es importante tener en consideración que si es la policía la que tiene supremacía en la definición de los lineamientos de la política del sector, se torna más complejo el camino hacia definiciones más integrales y estratégicas.

Una vez acotados los ejes de la política del sector, estos se traducen en planes, proyectos y/o programas para las instituciones



policiales. En este aspecto, la tendencia encontrada en la región es que todos esos instrumentos son definidos por la autoridad del Ejecutivo, con participación de las policías; sin embargo, hay casos que se ubican en los extremos en cuanto al nivel de definición o intervención que tiene este poder del Estado. Así, por ejemplo, las policías de Río de Janeiro, tanto la civil como la militar, traducen la política estratégica en planes, programas y objetivos para cada institución. En el otro extremo puede mencionarse Panamá, donde es el Poder Ejecutivo el que define los planes y programas de la policía, siendo esta un órgano de ejecución de las mismas. Una situación intermedia se presenta en Perú, donde la policía define la política de orden público y lucha contra el crimen organizado y el terrorismo basándose en los lineamientos del Ministerio del Interior<sup>2</sup>. En cuanto a la seguridad ciudadana en este último país, es el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (presidido por el ministro del Interior) el que ha aprobado los Planes Nacionales 2004-2006, elaborados por su Secretaría Técnica.

Otro indicador considerado en el estudio es la presencia de equipos técnicos asesores de los encargados del diseño e implementación de políticas. Al respecto, la participación de personal civil especializado en la gestión gubernamental es un elemento importante, pero no común, en la región. En Nicaragua, República Dominicana y El Salvador no se encuentra esta estructura en el organigrama institucional. En tanto, en Uruguay y Brasil hay personal policial activo y retirado en los equipos asesores. Además de estos casos puntuales, en la mayoría de los países hay estructuras de asesoría ocupadas principalmente por personal con estrecha vinculación con la jefatura, es decir, de confianza. En este

sentido, la expectativa de equipos permanentes, formados y especializados, no se cumple.

Por último, es evidente que el monitoreo y evaluación de las iniciativas que se desarrollan en el ámbito policial debería ser un elemento necesario para identificar fortalezas, áreas de mejora y desafíos de gestión y acción policial. En la región se observa que la mayoría de países cuenta con una instancia dedicada a la materia. También hay algunos que han avanzado en la planificación, no así en la evaluación. Esta última puede ser desarrollada por comisiones de gobierno, del Legislativo, unidades especializadas destinadas al efecto en el ministerio del ramo, o el Presidente de la República. Hay casos en que el sistema de evaluación está claramente determinado, como ocurre en Colombia, en que las policías deben reportar los resultados de la gestión anualmente a un sistema integrado de evaluación (SINERGIA). En Honduras no se evalúan los planes y programas de la policía, dado que estos se elaboran sin marco de referencia, pues el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), que es legalmente el responsable de dar los lineamientos de la política, no mantiene un funcionamiento permanente. Ecuador tampoco cuenta con un órgano especializado que evalúe y, en todo caso, no existe una planificación centralizada a nivel nacional en el Ministerio de Gobierno; solo se evidencian planes y programas elaborados por separado en algunas ciudades y regiones del país. Se podría decir que uno de los principales déficit encontrados es la carencia de evaluaciones públicas sobre las iniciativas policiales desarrolladas en las últimas décadas. Los programas de policía comunitaria, de descentralización/centralización policial, las fuerzas de tarea, entre otros, han pasado en muchos casos como iniciativas cuyos resultados aún son desconocidos.

<sup>2</sup> Según señala el experto peruano, Gino Costa.



**Tabla 2.2**  
*Instancias vinculadas a la definición de políticas de seguridad pública*

Región	País	Instancia de planificación	Instancia coordinadora	Staff civil en ministerios	Instancia de evaluación
Caribe	Barbados	Senior Advisory Board	Ministry of Home Affairs	S/I	S/I
	Belize	National Security Council	Ministry of Home Affairs Commissioner of Police	S/I	S/I
	Jamaica	Ministry of National Security	Ministry of National Security National Security Council	S/I	S/I
	República Dominicana	Dirección de Planificación y Programas (Secretaría de Interior y Policía)	Secretaría de Seguridad y Policía	NO	Secretaría de Seguridad y Policía
Centroamérica	Costa Rica	Oficina de Planificación Institucional	Ministerio de Seguridad Pública	SÍ	Oficina de Planificación Institucional
	El Salvador	(Policía)	Ministerio de Gobernación	NO	Programa EFICACIA
	Guatemala	Gabinete de Seguridad y Derechos Humanos	Ministerio de Gobernación	NO	Ministerio de Gobernación Instituto Danés de DD.HH.
	Honduras	NO	Consejo Nacional de Seguridad Interior Policía	SÍ	NO
	México <sup>a</sup>	Secretaría de Seguridad Pública	Secretaría de Seguridad Pública	S/I	S/I
	Nicaragua	NO	Ministerio de Gobernación	NO	S/I
	Panamá	Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional (CSPDN)	Ministerio de Gobierno y Justicia		Pdte. de la República Ministerio de Gobierno y Justicia CSPDN

**Tabla 2.2**  
*(continuación)*

Región	País	Instancia de planificación	Instancia coordinadora	Staff civil en ministerios	Instancia de evaluación
Cono Sur	Argentina <sup>b</sup>	Dirección Provincial de Planificación (Subsecretaría de Seguridad)	Ministerio de Seguridad	Sí	Dirección Provincial de Evaluación y Seguimiento
	Brasil <sup>c</sup>	Secretaría de Seguridad Pública Instituto de Seguridad Pública	Secretaría de Seguridad Pública	Sí	Secretaría de Seguridad Pública Policía Militar de Río de Janeiro
	Chile	Ministerio del Interior	Subsecretaría del Interior	Sí	Ministerio del Interior
	Uruguay	Ministerio del Interior	Subsecretaría del Ministerio del Interior	Sí	Dirección General de Secretaría
Países Andinos	Bolivia	Ministerio de Gobierno	Ministerio de Gobierno Policía Nacional	Sí	Comisiones de Gobierno de Parlamentarios
	Colombia	Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional	Ministerio de Defensa Nacional	Sí	Sistema Integrado de Gestión
	Ecuador	Subsecretaría de Seguridad Pública Consejo de Seguridad Ciudadana	Subsecretaría de Seguridad Pública	Sí	NO
	Perú	Oficina General de Planificación (Viceministerio del Interior)	Ministerio del Interior Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC)	Sí	Secretaría Técnica de CONASEC

a/ Corresponde al Distrito Federal.

b/ Corresponde a la Provincia de Buenos Aires.

c/ Corresponde al Estado de Río de Janeiro.

• Fuente: Elaboración propia, 2006.

## 2.2 Regulación, carácter y dependencia de las instituciones policiales

Como se mencionó previamente, en la mayoría de los países de la región las policías son de carácter civil y se encuentran reguladas por una ley orgánica con diversos marcos ju-

rídicos (por ejemplo en Chile tiene carácter constitucional). Además, pueden estar definidas en la Constitución, donde se hace referencia a la misión institucional, pero la ley suele establecer la misión y funciones, aspectos estructurales, orgánica institucional y del personal.



Existen diversos tipos de policías en la región, los cuales se pueden agrupar en dos grandes categorías: por un lado, la policía preventiva de carácter civil o militar y con dependencia del ministerio o servicio encargado de la seguridad pública<sup>3</sup>; por otro, la policía judicial de carácter civil y con dependencia del Ministerio de Justicia o del Poder Judicial<sup>4</sup>. También se pueden clasificar por su carácter federal o local, es decir, por el tipo de administración territorial. En Costa Rica, en razón de la abolición del Ejército, la policía presenta una naturaleza mixta, teniendo entre sus funciones también la defensa nacional, como lo señala la Ley General de Policía. Un caso especial es el de Uruguay, donde la policía está adscrita al Ministerio del Interior, en tanto ejecutora de las tareas de seguridad; en esta repartición ministerial, que tiene así carácter policial, los funcionarios encargados son oficiales de policía incluso en materias como inteligencia o sanidad. De igual forma, en la ciudad de México la Secretaría de Seguridad Pública tiene como función única la organización de la policía preventiva. Si bien en los últimos años el cargo de secretario ha sido ejercido por un civil, la estructura es netamente policial.

En la tabla 2.3 se presentan las instituciones analizadas de acuerdo al carácter y la dependencia que presentan. En la mayoría de los casos las instituciones se ubican en el cuadrante civil/civil, es decir, aquel que debería no solo establecer un marcado carácter a la institución, sino también en su liderazgo. Soloamente Chile presenta carácter y dependencia militar, situación que se ha intentado reformar aunque sin resultado a la fecha de la elaboración de este informe. Este punto muestra un avance respecto al tipo de instituciones policiales que existían en el pasado

debido a su marcado carácter militar, especialmente en Centroamérica. Pero a su vez establece la necesidad de revisar en detalle los avances y retrocesos que ha significado este cambio. Sin duda, proponer un “tipo policial ideal” es imposible ya que cada país cuenta con estructuras especializadas, tradiciones y procesos culturales específicos. Sin embargo, la dependencia civil es un elemento necesario para avanzar en un proceso de profesionalización de la institución, pero no suficiente. Se requiere de un liderazgo civil democrático que reconozca la especificidad

**Tabla 2.3**  
*Dependencia y carácter de las policías en América Latina*

Carácter	Dependencia	
	Civil	Militar
Civil	Argentina Barbados Belice  Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras México Nicaragua Panamá Uruguay	Colombia Paraguay República Dominicana
Militar	Bolivia Brasil Ecuador Perú Jamaica	Chile

• Fuente: Elaboración propia, 2006.

<sup>3</sup> Solo en Colombia y Chile dependen del Ministerio de Defensa.

<sup>4</sup> Salvo en el caso de Chile, que tiene dependencia administrativa del Ministerio de Defensa.

de la labor policial y le entregue la importancia que merece, evitando su utilización con fines políticos coyunturales.

### 2.3 Misión y funciones

Al revisar la misión de las instituciones policiales de la región, se observa que los principales elementos son el mantenimiento de la seguridad pública y la garantía, sostenimiento y restablecimiento del orden público cuando este es alterado. Ello se encuentra claramente expresado en los cuerpos legales de mayor rango, tales como la Constitución de la República, la Ley Orgánica Institucional –rango normativo que constituye una tendencia– u otra ley. Hay casos en los que la Constitución puede describir la misión de la policía en términos generales, como ocurre en Colombia<sup>5</sup>, donde las normas no utilizan los conceptos de seguridad pública ni orden público en la descripción de funciones. También ocurre que a los elementos básicos de la misión y funciones policiales mencionados se les añadan otros, como constituirse en cuerpo auxiliar de las FF.AA. en el caso de Ecuador, y servir para la defensa nacional en Costa Rica (en este último se señala que deben prevenir potenciales violaciones a la integridad territorial). De manera excepcional Costa Rica no tiene definida su misión explícita, aunque sí enumera sus funciones. Por su parte, el Distrito Federal mexicano carece de una misión claramente estipulada para la policía y más bien asume la declarada por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP-DF) en su sitio en Internet, pues tampoco se cuenta con una misión estipulada en un cuerpo legal.

En cuanto a las labores que deben cumplir las policías, en general se cita la seguridad pú-

blica, el orden público y la prevención y control del delito. Otra función es la de realizar tareas investigativas –propias de las policías judiciales– como auxiliares de justicia, según requerimiento de las autoridades competentes, como es el Ministerio Público. Otras tareas que suelen cumplir las policías preventivas son aquellas relativas al control de las migraciones o vigilancia y control de fronteras, control del tránsito, protección de los recursos naturales y el medio ambiente, protección de autoridades nacionales y extranjeras, custodia de embajadas, colaboración con la protección civil en casos de emergencias nacionales, entre varias.

Existen diversas funciones que no necesariamente coinciden entre las policías de los distintos Estados, y que presentan una amplia gama de particularidades. Es así como entre los deberes de la Policía Nacional colombiana, se encuentran promover y garantizar el cumplimiento de las reglas de convivencia ciudadana y difundir los derechos humanos y las normas del derecho internacional humanitario. En el caso de Perú se menciona la función de intervenir en el transporte aéreo, marítimo, fluvial y lacustre. La ley orgánica de la policía de Guatemala señala como función el prestar auxilio a las fuerzas de seguridad civil de otros países. Por esta multiplicidad de tareas abordaremos solo aquellas que son comunes entre las policías.

Llama la atención la responsabilidad que tienen algunas policías en materia penitenciaria, ya sea en el traslado y custodia de internos y detenidos –como ocurre en Panamá y Perú– o en el control de revueltas al interior de los penales. Excepcionalmente, en Uruguay, al no existir Ministerio de Justicia, corresponde al Ministerio del Interior asumir las

<sup>5</sup> “Su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana” (República de Colombia, 1933: art. 5).



tareas relativas al resguardo y vigilancia de los institutos penales y establecimientos de detención.

Es importante destacar que asignar una gran diversidad de funciones a la policía puede incidir en su mayor nivel de autonomía respecto al poder civil, por cuanto realizará sus tareas sin tener un control efectivo de parte de un superior jerárquico que pueda supervisarla o fiscalizarla. Esto ocurre porque la institución de la que depende directamente carece de la capacidad técnica necesaria para ejercer las facultades de fiscalización sobre temáticas tan diversas y complejas como aquellas de competencia de la policía. Por otra parte, la dispersión de funciones en ámbitos que exceden el orden y la seguridad pública distrae a los cuerpos policiales de su función esencial, es decir, resguardar el orden y la seguridad y proteger a la comunidad, así como velar por el respeto de las leyes, en tanto entidad encargada del control formal del Estado.

Como se puede observar en la tabla 2.4, en los países andinos las funciones policiales son múltiples, mientras en las otras subregiones se evidencian situaciones diversas. En todo caso, existe una tendencia hacia instituciones con múltiples roles y misiones, lo que se convierte en un desafío central para el proceso de profesionalización policial.

### 2.4 Actividades conjuntas entre las policías y las FF.AA.

En el contexto descrito, la necesidad de hacer frente a la complejidad y envergadura de la problemática de la criminalidad ha propiciado la creación de instancias para la implementación de operativos conjuntos con las FF.AA. De acuerdo con la información disponible, las principales áreas donde se realizan actividades conjuntas en la región son el narcotráfico, el orden público y el terrorismo.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, principalmente en Centroamérica y el Área Andina, priman las operaciones conjuntas vinculadas al control del narcotráfico, en especial en las tareas de interdicción, erradicación, control y desarticulación de organizaciones narcotraficantes. Adicionalmente, a inicios de 2007 el presidente de México organizó una fuerza de tarea conjunta para enfrentar a los principales carteles de la droga. Es importante mencionar que solo en el caso

**Tabla 2.4**  
*Misiones y funciones de las policías*

Subregión	Misiones y funciones	
	Focalizadas <sup>a</sup>	Múltiples <sup>b</sup>
Caribe		Barbados Belice Jamaica República Dominicana
Centroamérica y México	Costa Rica <sup>c</sup> México	El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Panamá
Cono Sur	Argentina Brasil	Chile Paraguay Uruguay
Países Andinos	—	Bolivia Colombia Ecuador Perú

a/ Contempla seguridad pública, orden público y prevención y control del delito.

b/ Corresponde a las misiones y funciones que realizan la fuerza policial en otros ámbitos del quehacer del país.

c/ Se considera localizada porque cumple múltiples funciones pero con policías especializadas.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

de Chile y Argentina, desde el retorno a la democracia, no se registra ningún tipo de actividades conjuntas entre las FF.AA. y la policía.

En materia de orden interno, la diversidad regional es significativa. Un número importante de países aborda esta función mediante la articulación policial-militar, lo que otorga un amplio margen de acción a operaciones fundamentalmente vinculadas al control de manifestaciones sociales y otras acciones de desorden urbano y social. En otros países las tareas en operaciones conjuntas son más diversas; es el caso de Belice, donde entre las labores conjuntas se contemplan, además, acciones de control del crimen, auxilio ante desastres naturales y labores en zonas fronterizas. Algo similar ocurre en Guatemala, donde existen operativos conjuntos en lo que respecta al resguardo perimetral de recintos carcelarios.

Estas tareas conjuntas generan la interrogante sobre el mando, lo que puede dar cuenta de la primacía de una u otra fuerza, así como del involucramiento militar en temas de inteligencia policial. En este plano se pueden mencionar tres tendencias regionales: mando operativo ejercido por las FF.AA., por la policía, y/o radicado en el poder civil. En el primer caso se cuentan Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Perú y República Dominicana. En el segundo, donde el mando es policial, están Bolivia, El Salvador, Jamaica y -recientemente- Guatemala. Por último, entre los países en que el mando es ejercido por el poder civil, el ejemplo más significativo es Uruguay, donde, dependiendo de los operativos por realizar, les corresponde al Ministerio de Defensa o Interior ejercer las funciones de coordinación. La tabla 2.6 muestra los principales elementos de las operaciones conjuntas y de la entidad que ejerce el mando, de acuerdo con el país. Acerca de este tema es posible mencionar algunos casos significativos, como la Policía Militar de Río de Janeiro (PMRJ), que efectúa operativos conjuntos con las FF.AA. En varia-

das ocasiones han intervenido en las favelas de la ciudad con el objetivo de recuperar armamento robado al Ejército, desbaratar bandas de narcotraficantes y ejercer el control de seguridad en eventos internacionales y procesos electorarios. En la práctica, tratándose de la mantención de la ley y el orden, las actividades conjuntas no tienen una conducción común, sino que son dirigidas por las autoridades propias de cada institución.

En el caso de Guatemala, el Ejército está facultado para coordinar con el Ministerio de Gobernación la ejecución de operaciones de apoyo para prevenir y combatir la delincuencia común y el crimen organizado. Estas atribuciones se realizan mediante el Acuerdo Gubernativo 87-2000, que amplió las actividades para mantener el orden y la seguridad

**Tabla 2.5**  
*Operaciones conjuntas entre policías y FF.AA.*

Subregión	Actividad conjunta	No registra
Caribe	Barbados Belice Jamaica República Dominicana	—
Centroamérica y México	El Salvador Guatemala Honduras México Nicaragua	—
Cono Sur	Brasil Paraguay Uruguay	Argentina Chile
Países Andinos	Bolivia Colombia Ecuador Perú	—

• Fuente: Elaboración propia, 2006.





**Tabla 2.6**  
*Áreas de operaciones conjuntas entre policías y FF.AA.*

Subregión	País	Área de operación conjunta				Mando		
		<i>Narcotráfico</i>	<i>Orden público</i>	<i>Seguridad pública</i>	<i>Otros</i>	<i>FF.AA.</i>	<i>Policía</i>	<i>Civil</i>
Caribe	Barbados	✓	✓					
	Belice	✓	✓		✓	✓	✓	
	Jamaica	✓	✓				✓	
	República Dominicana	✓	✓		✓	✓		
Centroamérica y México	El Salvador				✓		✓	
	Guatemala	✓			✓		✓	
	Honduras			✓		✓		
	México	✓						✓
	Nicaragua	✓						✓
Cono Sur	Brasil		✓					✓
	Paraguay		✓					
	Uruguay		✓					✓
Países Andinos	Bolivia	✓	✓				✓	
	Colombia	✓	✓			✓		
	Ecuador			✓		✓		
	Perú	✓		✓		✓		

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

perimetral en los centros y cárceles del sistema penitenciario y en el cuidado de fronteras. La coordinación de estos operativos conjuntos suele estar a cargo de la Policía Nacional Civil, aunque, según los antecedentes recabados, recientemente se ha denunciado la ejecución de operativos militares autónomos en materia de seguridad pública. En este contexto, el Presidente y los ministros de Gobernación y Defensa han coincidido en la necesidad de unificar esfuerzos para combatir las “maras” y el crimen organizado, por lo cual se creó un comando central que debe-

ría permitir mejorar la toma de decisiones y la coordinación institucional. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) afirma que los resultados en el período 2000-2003 de esta participación han sido negativos y que la intervención del Ejército en las crisis de la seguridad pública no es la solución más idónea.

Otro caso emblemático en la articulación de operaciones conjuntas es el colombiano, donde –según lo expresa la Constitución Política– la Fuerza Pública está compuesta por las



Fuerzas Militares y la Policía. Dados los conflictos que ha sufrido el país, ambas fuerzas deben cumplir diversas tareas en materia de orden interno. De este modo, las unidades antisequestro y antinarcóticos de las Fuerzas Militares requieren de apoyo policial para el proceso de investigación y judicialización de los implicados. Sin duda, es en el área antinarcóticos donde existe una mayor coordinación y complementariedad, puntualmente en tareas de detección, control y erradicación de cultivos.

A partir de la década de los noventa, en diversos países de América Latina algunas unidades de inteligencia de las policías y las FF.AA. han realizado entrenamiento conjunto en materia de control del narcotráfico, financiado por Estados Unidos<sup>6</sup> (principalmente en la Región Andina). Ello se ha logrado mediante el condicionamiento de la ayuda económica a la obtención de la certificación que dicho país otorga anualmente.

## 2.5 Liderazgo civil democrático

El liderazgo civil es, sin duda, un elemento central para los procesos de reforma del sector seguridad. La capacidad civil para avanzar en la profesionalización de las fuerzas del orden debe ir de la mano de la defensa del Estado de derecho. Es por esto que interesa resaltar la característica democrática de este liderazgo, cuyo principal objetivo es la consolidación institucional, dejando de lado prácticas de utilización política de las fuerzas de orden y seguridad. En este proceso se han identificado cuatro variables para la caracterización del liderazgo civil democrático presente en cada país. Ellas permiten una primera incursión en uno de los temas más

importantes y menos estudiados de los procesos de mejora del sector seguridad en América Latina y el Caribe.

Las variables utilizadas para determinar la existencia y grado de liderazgo civil democrático en materia de seguridad son: (i) la presencia y operación de mecanismos de control interno y externo de la actividad policial; (ii) la presencia de asesoría técnica civil en la toma de decisiones; (iii) el nombramiento y funciones de la plana mayor policial; y (iv) el proceso de toma de decisiones al interior de la institución.

### *Mecanismos de control interno y externo*

Con respecto a los mecanismos de fiscalización existentes en el sector, el control interno se vincula con aspectos de gestión policial. Prácticamente en todos los países se han creado instancias dedicadas a ello. En la mayoría de los casos las unidades encargadas de la fiscalización abordan aspectos administrativos en materia de regulación y control interno de la policía nacional. En El Salvador existe la Inspectoría General de la Policía, cuya misión es vigilar y controlar los operativos. De ella dependen, además, el Área de Asuntos Internos (para las faltas disciplinarias), la Unidad de Investigación Disciplinaria, la Unidad de Control Interno y la Unidad de Derechos Humanos. A la Inspectoría se le adiciona el Consejo de Ética Policial, encargado de velar por el cumplimiento del marco legal y las regulaciones internas de la institución en lo que respecta a su funcionamiento.

Los países de la región muestran un déficit en cuanto a la cristalización de normas relativas a los aspectos disciplinarios del personal policial.

<sup>6</sup> Para mayores antecedentes en esta materia, véase Loxton, James. *¿Imperialismo o negligencia? La militarización de la asistencia norteamericana hacia América Latina*, Boletín del Programa Seguridad y Ciudadanía [en línea]. Flacso-Chile, N° 1, enero 2007. Disponible desde Internet: <http://www.flacso.cl>



## EL CARÁCTER MILITAR O CIVIL Y SU INFLUENCIA EN LA FUNCIÓN POLICIAL

En general, las policías de América Latina han presentado características de organización militar, lo que concuerda con la situación de las policías europeas que sirvieron de modelo para su creación. En los años ochenta y principios de los noventa la casi totalidad de los mandos policiales pertenecía o había pertenecido a las FF.AA. Esta característica de fuerte militarización de las policías en ciertos períodos, es la que permitiría que aún se mantengan algunas actitudes organizacionales que son propias de las FF.AA., como el sistema disciplinario, modalidad de reclutamiento y sistema de información. Atendida la evidencia presentada sobre las características y el funcionamiento de las policías en la región, se encuentra que su carácter militar o civil, o la desmilitarización de los organismos respectivos, no son factores que permitan determinar en forma clara y definitiva la calidad del servicio entregado a la comunidad o el contenido democrático de las definiciones de la actividad policial.

En países desarrollados las policías presentan características militares, pudiendo estar subordinadas al poder civil. Era el caso de la gendarmería belga, que desde 1991 dependió del Ministerio del Interior (sustituida por la Policía Federal en 2001)<sup>7</sup>; y de la francesa, que depende del Ministerio de Defensa<sup>8</sup>; o también cuando están vinculadas a más de un ministerio (como es el caso de la Guardia Civil española, que es un instituto armado de naturaleza militar y depende del Ministerio del Interior, pero de Defensa en cuanto a misiones militares y ascensos). Así, en diversos grados, las policías de países desarrollados presentan características de policía militar; algunas, como las de Italia o Francia, tienen una estructura y naturaleza claramente militar. Una excepción clara es lo que ocurre en Inglaterra. Al respecto, es importante considerar que la estructura y la naturaleza de las policías corresponden a los momentos y procesos históricos de cada país; así la policía nació en Inglaterra (1829) como un cuerpo civil, a diferencia de Italia, donde lo hizo como un órgano militar (1814), pero ambas dependen de los respectivos ministerios de Defensa<sup>9</sup>.

En Estados Unidos los primeros servicios policiales nacieron (principios del siglo XIX) como entidades dependientes de la autoridad civil, pero con estructura de tipo militar. Esta opción obedeció a la convicción que el modelo militar favorecía el profesionalismo y la promoción de valores ligados al mundo castrense, como la disciplina, honor, fuerza física –condiciones necesarias para enfrentar situaciones de riesgo y peligro–; auspiciaba la obediencia a los superiores y a las reglas –características de gran utilidad para evitar la corrupción y politización de las fuerzas–, además del uso de la fuerza en cumplimiento del deber<sup>10</sup>.

En la región es necesario promover el paso hacia sistemas de *accountability* que permitan el conocimiento y control ciudadano de la actividad policial, así como disponer de sistemas de estadísticas integradas, tal como se ha señalado anteriormente.

<sup>7</sup> Para más información: [http://www.polfed-fedpol.be/home\\_fr.php](http://www.polfed-fedpol.be/home_fr.php) [Fecha de consulta: 2 de abril de 2007].

<sup>8</sup> Ver en: <http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie> [Fecha de consulta: 2 de abril de 2007].

<sup>9</sup> Rico, José María. Justicia Penal y Transición Democrática en América Latina. México, Siglo Veintiuno Editores. 1997. Págs. 82 y ss.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

En este punto, solo Barbados, Chile, Ecuador y El Salvador cuentan con algún tipo de regulación. El caso de Ecuador es relevante, debido a que, de acuerdo con la información recopilada, el sector tiene tres instancias: la Inspectoría General, el Departamento de Asuntos Internos —cuya responsabilidad es la detección e investigación de las irregularidades cometidas por el personal— y el Reglamento Disciplinario que regula la acción policial. Ciertamente la creación de una unidad especial para el control no implica necesariamente que sea efectivo, pero sin duda evidencia una preocupación institucional por la regulación de posibles acciones indebidas de los miembros de la institución.

El control externo puede ser dividido en tres instancias —según sea su origen el Ejecutivo, el Legislativo o la sociedad civil—, que se abocan a la revisión de las instituciones policiales y otras entidades del sector. Una buena parte de los países de América Latina cuenta con unidades de este tipo en el Ejecutivo, las cuales ponen énfasis en aspectos de control de gestión y también en la función propiamente policial. En este sentido destaca Colombia, donde un completo sistema de control en el Ejecutivo articula distintos organismos, como el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública. Este último se centra principalmente en la evaluación de la gestión policial. También depende del Ejecutivo la Procuraduría de la Nación, que ejerce un control de carácter disciplinario en provecho del buen funcionamiento institucional de la policía y el respeto a los derechos humanos. Por lo general, la coordinación intersectorial aumenta los niveles de control de las políticas debido a la especialidad en áreas diversas.

El control externo ejercido por el Legislativo se hace a través de la promulgación de leyes y, sobre todo, en su función fiscalizadora, que

realiza mediante comisiones parlamentarias permanentes y otras de carácter especial. En países como Ecuador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay no se cuenta con comisiones parlamentarias de carácter permanente que aborden la situación de las instituciones policiales y la seguridad pública. Distinta es la situación de la Cámara de Diputados y el Senado de la Provincia de Buenos Aires, México y Chile, entre otros, que tienen la facultad de formular leyes en la materia; en los tres casos mencionados, ambas cámaras tienen designada una comisión que trabaja el tema de seguridad pública de manera explícita.

Pero no solo el Ejecutivo y el Legislativo tienen capacidad de fiscalización, pues la sociedad civil tiene una relevancia significativa al ejercer control en los diversos asuntos públicos que la afectan. Diversas son las organizaciones de la sociedad civil que abordan materias de seguridad pública, y si bien difieren en su carácter institucional y en los aspectos en que focalizan su labor de control, la mayoría busca la consolidación de mecanismos democráticos en las instituciones de seguridad. En general, estas organizaciones corresponden a tres grandes grupos: (i) aquellas de un marcado carácter académico, como universidades y centros de estudios e investigación; (ii) las organizaciones no gubernamentales (ONG), especialmente aquellas vinculadas a la defensa de los derechos humanos o temas de derechos ciudadanos; y (iii) las entidades con un interés público, como fundaciones o corporaciones.

La relevancia del control externo radica en el impacto que tiene en el sector seguridad y en sus instituciones, posibilidad que depende de la existencia de mecanismos e instrumentos que permitan auscultar la situación desde diversos frentes. Un ejemplo de la integración de mecanismos de control externo es Brasil, donde la Asamblea Legislativa de Río de



Janeiro puede sancionar aspectos relativos a la seguridad pública y la policía, puede fiscalizar y controlar las acciones emprendidas por el Poder Ejecutivo Estadual y, además, cuenta con una comisión permanente de Seguridad Pública y Asuntos de Policías. En cuanto a la acción de la sociedad civil en la materia, se aprecia un rol activo de parte de diversos centros académicos, tales como el Núcleo de Estudios de Ciudadanía, Conflicto y Violencia Urbana (NECVU) de la Universidad Federal de Río de Janeiro; el Programa de Estudios sobre la Violencia (PEV) o el Núcleo de Pesquisas de Violencia (NUVEPI), ambos de la Universidad Estatal de Río de Janeiro. Por otra parte, en el campo de las organizaciones no gubernamentales, VIVA RÍO, con amplia experiencia, cumple un rol importante de control social sobre las instituciones policiales. Las principales actividades de las organizaciones vinculadas a la sociedad civil en materia de control de la seguridad pública y la policía apuntan al diagnóstico y problematización de materias relacionadas con ese ámbito, además de cumplir con requerimientos ocasionales de parte del Ejecutivo o Legislativo, llegándose a establecer convenios para la formación y profesionalización del personal policial del Estado.

Una situación muy diferente sucede en Nicaragua y Panamá, donde es débil el control externo en materia de seguridad pública y policial. En el caso panameño, el Poder Legislativo no cuenta con una comisión permanente que aborde estas materias de manera específica; a su vez, en el plano de la sociedad civil no existen organizaciones que realicen acción de seguimiento o auditoría en la materia. En Nicaragua la situación es similar, a pesar de que existe el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) que ha realizado estudios sobre la policía; en términos generales, el sector ha estado débilmente considerado incluso en el debate público de nivel gubernamental. Para cambiar

esta situación existe un proyecto de ley desde diciembre de 2006 tendiente a modificar la estructura de las comisiones legislativas, con el fin de tomar el liderazgo en materia de defensa y seguridad pública desde una perspectiva de defensa de los derechos humanos.

### *Asesoría técnica civil en la toma de decisiones*

Una segunda variable utilizada para caracterizar el liderazgo civil democrático es la presencia o ausencia de asesoría civil. En este punto se verifica una brecha entre el Ejecutivo y el Legislativo, en desmedro de este último en cuanto a la existencia de equipos de asesores especializados en seguridad pública que colaboren en la toma de decisiones o en la formulación de proyectos de ley. Barbados, Belice, Bolivia, Guatemala, México, Perú y República Dominicana cuentan con expertos que apoyan la gestión legislativa, mientras el resto de los países solo disponen de asesorías en situaciones específicas y de acuerdo con la coyuntura.

La situación difiere bastante a la hora de indagar en el Poder Ejecutivo, ya que diversos gobiernos de la región cuentan con asesores en el tema, a excepción de todos los países de Centroamérica, más Brasil, México, Paraguay y República Dominicana. Entre los países en que el funcionariado del Poder Ejecutivo es asesorado tanto por personal civil como por miembros de la policía y algunos ex funcionarios de la institución, está Ecuador.

### *Nombramiento y funciones de la plana mayor policial*

La tercera variable que da cuenta del liderazgo civil en el sector dice relación con el nombramiento de la jefatura superior policial y de su plana mayor. De acuerdo con la Constitución y las leyes de los diversos países estudiados, el Presidente de la República —o el

gobernador del estado o provincia, en el caso de los países federados— es la máxima autoridad del sector y responsable de la seguridad pública. De este modo, le corresponde como una facultad exclusiva el nombramiento de la máxima autoridad de la institución policial, lo que no obsta para que, en algunos casos, pida consulta al ministro o secretario responsable para respaldar la decisión. Así, el nombramiento depende de la confianza que la autoridad civil deposite en quien ejerce el cargo. La única salvedad dentro de la región la presenta Uruguay, en donde es el propio ministro del Interior quien define y nombra al director de la Policía Nacional.

De igual forma, tanto la remoción como la duración del cargo en el nivel regional difieren caso a caso. En cuanto a la remoción, ella depende de la confianza que el Presidente de la República o la autoridad estadual tenga en la autoridad policial. Algunos países señalan de manera expresa las causales de remoción de la autoridad policial máxima, lo que apunta a la transparencia y limita la politización del cargo. Definiciones de este tipo se aplican en países como Colombia, Costa Rica, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana<sup>11</sup>. En lo que respecta a la duración en el cargo, la situación es muy disímil, debido a que responde únicamente a la definición que el marco legal estipula, además de que puede verse interrumpida por la discrecionalidad que está en manos de la primera autoridad del país, basada en la evaluación de la labor desempeñada. Sin embargo, es posible identificar dos claras tendencias en materia de duración en los cargos: la que define plazos para el desempeño de la máxima autoridad

policial —que oscilan principalmente entre dos y cuatro años— y aquella en que prima el carácter discrecional del nombramiento y, por ende, no hay definición respecto al tiempo de duración de la gestión.

La tendencia regional con respecto a los ascensos y bajas de la plana mayor de las instituciones policiales es ponerlos en manos del Poder Ejecutivo. En este sentido, quien toma la decisión en el nombramiento del alto mando policial es el Presidente de la República o la autoridad política responsable de la seguridad pública, según sea el caso. Existen algunos matices, como en Bolivia, donde el Legislativo debe aprobar el nombramiento del director general de la Policía; o en Jamaica, donde la decisión se toma en conjunto entre el gobernador general y la Comisión de Servicios Policiales. En otros países también opera el mecanismo de consulta al ministro del Interior o su equivalente.

Un primer intento de calificar los niveles de liderazgo civil se presenta en la tabla 2.8, la cual evidencia que en la mayoría de países de la región se encuentran niveles medio y alto vinculados a los indicadores mencionados en la tabla previa. Sin embargo, este análisis se refiere directamente a las *capacidades* institucionales, lo que no implica la *calidad* o *desarrollo* de las mismas. Así, por ejemplo, la mera existencia de un mecanismo de control en el Legislativo no dice nada de la efectividad y calidad de la institución, aunque sí lo consideramos un avance significativo. La caracterización más detallada del liderazgo civil democrático es un tema que requiere mayor estudio.

<sup>11</sup> En Chile, el general director de Carabineros es nombrado por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, pero solo puede llamar a retiro al general director con decreto fundado informado a la Cámara de Diputados y al Senado.



**Tabla 2.7**  
**Elementos de liderazgo civil democrático según país**

Subregión	País	Mecanismos de control interno		Mecanismos de control externo			Asesoría civil		Jefatura superior policial			Plana mayor
		Unidad especial	Reglamento <sup>a</sup>	Unidad del Ejecutivo	Legislativo	Soc. civil	Ejecutivo	Legislativo	Confianza del Pdte.	Duración	Causales de remoción	
Caribe	Barbados	✓	✓	✓	✓		✓		✓	S/I	S/I	Gobernador General
	Belice	✓		✓	✓	✓	✓		✓	S/I	S/I	Gobernador General
	Jamaica	✓		✓			✓		✓	S/I	✓ <sup>d</sup>	Gobernador General Police Service Commission
	República Dominicana	✓				✓	✓		✓	S/I	✓	Presidente de la República
Centroamérica y México	Costa Rica			✓	✓		✓		✓	Indefinida	✓	S/I
	El Salvador	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	S/I	S/I	S/I
	Guatemala	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	S/I	S/I	S/I
	Honduras	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	4 años	✓	S/I
	México	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓ <sup>b</sup>	S/I	S/I	S/I
	Nicaragua	✓		✓			✓		✓	5 años	✓	S/I
	Panamá	✓					✓		✓	S/I	✓	S/I
Cono Sur	Argentina	✓		✓	✓	✓	✓		✓ <sup>b</sup>	Indefinida	S/I	Ministerio de Seguridad
	Brasil	✓		✓	✓	✓	✓		✓ <sup>b</sup>	Indefinida	S/I	Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP)
	Chile	✓	✓		✓	✓	✓		✓	4 años	✓ <sup>e</sup>	Presidente de la República
	Paraguay	✓			✓		✓		✓	S/I	S/I	Presidente de la República
	Uruguay	✓			✓	✓	✓		Min. Interior	Indefinida	S/I	Ministerio del Interior
Países Andinos	Bolivia	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	2 años	S/I	Congreso ratifica a Director General
	Colombia	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	4 años	✓	Presidente de la República
	Ecuador	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	2 años	S/I	Presidente de la República <sup>f</sup>
	Perú	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	Indefinida <sup>c</sup>	✓	Presidente de la República Ministro del Interior

a/ Los reglamentos dicen relación a las regulaciones internas de las instituciones policiales que definen su accionar.  
b/ Corresponde al gobernador del estado o provincia.  
c/ Depende de la exclusiva confianza del Poder Ejecutivo o el paso a retiro de manera automática al cumplir 65 años de edad.  
d/ En el caso de cumplir los 60 años de edad.  
e/ De acuerdo con las reformas constitucionales del año 2005, solamente el Presidente de la República puede llamarlo a retiro.  
f/ Puede hacer consulta al ministro de Gobierno y Policía.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

**Tabla 2.8**  
*Liderazgo civil democrático*

Subregión	Liderazgo civil democrático		
	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>
Caribe	Jamaica República Dominicana		Barbados Belice
Centro-américa y México	Nicaragua Panamá Honduras	El Salvador	Costa Rica Guatemala México
Cono Sur	Paraguay Uruguay	Brasil Chile	Argentina
Países Andinos	—	Ecuador	Bolivia Colombia Perú

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

Nota: La categoría “bajo” considera al menos dos indicadores; “medio”, con 3; y “alto” 4 y 5 características. Se consideran si los países cuentan con unidad de control en el Ejecutivo, Legislativo, sociedad civil, y asesorías civiles en el Ejecutivo y Legislativo.

### *Proceso de toma de decisiones al interior de la institución*

El ejercicio de la función policial requiere de condiciones diversas para enfrentar las tareas de las cuales los servicios respectivos son responsables. Más aún, las condiciones que requiere el logro de los objetivos policiales propuestos pueden variar en el tiempo, situación que evidencia la necesidad de una adecuación y reorientación institucional. Esto ocurre especialmente en materia de orden público, prevención y control del delito. Así, las instituciones policiales pueden tener mayor o menor autonomía para la toma de deci-

siones en materias operativas y logísticas, lo que dependerá del marco legal establecido, así como de las autoridades políticas superiores. En este sentido, es posible diferenciar una serie de ámbitos de decisión que, por su importancia estratégica, permiten indagar en el grado de autonomía de las policías y su articulación con el poder civil en materia de seguridad pública. Las diferencias son muy significativas y responden a la particularidad política, institucional y cultural de los países en estudio.

En cuanto a la toma de decisiones, los principales actores son la autoridad civil del sector y las autoridades de la policía misma. Según sean las diversas áreas de competencia, cada área institucional adquiere relevancia a la hora de definir aspectos de gestión, funciones, infraestructura y orgánica institucional, entre otros. Según la información recabada a través de expertos de cada país, encontramos que, por ejemplo, en el ámbito de la distribución territorial de la dotación y los ascensos o bajas, existe una mayor articulación entre el poder civil y la institución policial. En este sentido, algunos casos significativos son Brasil, Colombia, El Salvador y Jamaica, mientras que en materia de doctrina y formación del personal la tendencia es más bien de autonomía de la policía, reflejándose en Barbados, Brasil, Honduras, Perú y Uruguay.

En el caso de Argentina y Costa Rica, son los respectivos ministerios responsables de la seguridad los que toman las decisiones en las materias consultadas. Por su parte, en la Policía Nacional de Nicaragua y en Carabineros de Chile se aprecia una mayor autonomía en este proceso, en el que existe intervención decisiva del poder civil solo en lo que respecta a los ascensos y bajas del personal policial.



**Tabla 2.9**  
**Toma de decisiones en el sector seguridad pública**

	País	Distribución territorial de la dotación	Funciones operativa y logística	Adquisición de infraestructura	Elaboración de doctrina institucional	Formación y capacitación del personal	Gestión de recursos humanos	Ascensos y bajas	
Caribe	Barbados	Primer Ministro Ministerio del Interior <sup>a</sup>	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior	Comisión de Seguridad <sup>d</sup>	
	Jamaica	Ministro de Seguridad Nacional <sup>b</sup> Comisionado de Policía <sup>c</sup>	Comisionado de Policía	Ministro de Seguridad Nacional	Policía	Policía	Policía	S/I	
	República Dominicana	Presidente de la República Jefe de Policía	Jefe de Policía	Secretaría de Interior y Policía	Secretaría de Interior y Policía Jefe de Policía	Secretaría de Interior y Policía Jefe de Policía	Secretaría de Interior y Policía Jefe de Policía	Secretaría de Interior y Policía	
Centroamérica y México	Costa Rica	Ministerio de Seguridad Pública	Ministerio de Seguridad Pública	Ministerio de Seguridad Pública	Ministerio de Seguridad Pública	Ministerio de Seguridad Pública	Ministerio de Seguridad Pública	Ministerio de Seguridad Pública	
	El Salvador	Ministerio de Gobernación Policía Nacional	Policía Nacional	Ministerio de Gobierno	Policía Nacional Academia Nacional de Seguridad Pública	Academia Nacional de Seguridad Pública	Policía Nacional	Policía Nacional	
	Guatemala	Ministerio de Gobernación	Policía Nacional	Policía Nacional	Policía Nacional	Policía Nacional	Policía Nacional	Policía Nacional	
	Honduras	Policía Nacional	Policía Nacional	Policía Nacional	Policía Nacional	Policía Nacional	Policía Nacional	Policía Nacional	
	México	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF)	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF)	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF)	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF)	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF)	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF)	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF)	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF)
	Nicaragua	Policía Nacional	Policía Nacional	Policía Nacional	Policía Nacional	Policía Nacional	Policía Nacional	Policía Nacional	Presidente de la República Ministerio de Gobierno Dir. Gral. de la Policía Nacional
Panamá	Ministerio de Gobierno y Justicia Director de la Policía	Presidente de la República Ministro de Gobierno y Justicia Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional (CSPDN)	Presidente de la República Ministro de Gobierno y Justicia Director de la Policía	Presidente de la República Ministro de Gobierno y Justicia Director de la Policía	Ministerio de Gobierno y Justicia Director de la Policía	Ministerio de Gobierno y Justicia Director de la Policía	Ministerio de Gobierno y Justicia Director de la Policía	Presidente de la República Ministro de Gobierno y Justicia Director de la Policía	

**Tabla 2.9**  
*(continuación)*

País	Distribución territorial de la dotación	Funciones operativa y logística	Adquisición de infraestructura	Elaboración de doctrina institucional	Formación y capacitación del personal	Gestión de recursos humanos	Ascensos y bajas
Argentina	Ministerio de Seguridad	Ministerio de Seguridad	Ministerio de Seguridad	Ministerio de Seguridad	Ministerio de Seguridad	Ministerio de Seguridad	Ministerio de Seguridad
Brasil	Policia Secretaría de Seguridad Pública	Policia Secretaría de Seguridad Pública	Policia	Policia	Policia	Más alto nivel de la Secretaría Policia	S/I
Chile	Policia Carabineros	Policia Carabineros	Policia Carabineros	Policia Carabineros	Policia Carabineros	Policia Carabineros	Presidente de la República y Policia Carabineros
Paraguay	Policia	Policia	S/I	S/I	S/I	Policia	S/I
Uruguay	Ministerio del Interior Policia	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior	Policia Nacional	Policia Nacional	Ministerio del Interior	S/I
Bolivia	Policia Nacional	Policia Nacional	Ministerio de Gobierno	Policia Nacional	Policia Nacional	Policia Nacional	Poder Legislativo <sup>e</sup> Policia Nacional
Colombia	Policia Nacional Ministerio de Defensa Poder Ejecutivo Local	Policia Nacional	Policia Nacional	Policia Nacional	Policia Nacional	Policia Nacional	Presidente de la República Ministerio de Defensa Policia Nacional
Ecuador	Policia Nacional	Policia Nacional	Policia Nacional	Policia Nacional	Policia Nacional	Policia Nacional	Policia Nacional
Perú	Ministro del Interior Policia Nacional	Director General Policia Nacional del Perú (PNP)	Director General Policia Nacional del Perú (PNP)	Director General Policia Nacional del Perú (PNP)	Director General Policia Nacional del Perú (PNP)	Director General Policia Nacional del Perú (PNP)	Presidente de la República Ministro del Interior del Perú (PNP) Director General Policia Nacional del Perú (PNP) <sup>f</sup>
Países Andinos							

a/ Minister of Home Affairs.

b/ Minister of National Security.

c/ Commissioner of Police Advice.

d/ Security Services Commission.

e/ Para el nombramiento de generales.

f/ En el caso de los oficiales, corresponde al Presidente de la República y al Ministro del Interior, de acuerdo con el director general de la Policia Nacional del Perú (PNP). Mientras que para suboficiales y especialistas corresponde al director general de la PNP.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*



## 2.6 Presupuesto policial

El presupuesto de las instituciones policiales es uno de los ámbitos cuyo análisis permite apreciar con mayor nitidez las características de autonomía del sector, la importancia que se le otorga y sus avances en materia de transparencia y rendición de cuentas. Con la intención de caracterizar esta materia en la región, describiremos el ciclo presupuestario, el criterio de definición del mismo, la disponibilidad de información pública y la existencia de unidades de evaluación, tanto al interior de las unidades policiales como en los ministerios respectivos.

El ciclo que siguen los presupuestos de las policías de América Latina y el Caribe<sup>12</sup> presenta tres tendencias, si se considera el punto de partida de las propuestas presupuestarias: originadas en la autoridad del Ejecutivo, en una instancia conjunta en que participan las policías y el Ejecutivo, o en la propia institución policial. Respecto a este punto, se debe tener en cuenta que esta gruesa clasificación es solo un recurso analítico para graficar las tendencias generales, dado que el entramado y la retroalimentación que se evidencia entre los ministerios a cargo y las policías para la elaboración del presupuesto son factores mucho más complejos de describir desde una perspectiva regional. En todos los casos analizados el ciclo presupuestario culmina con su aprobación en el Congreso Nacional o Asamblea Legislativa del Estado (en los países federados).

Siguiendo esta línea, en nueve de los dieciséis países considerados la propuesta presupuestaria se origina en unidades específicas

de un ministerio, que mayoritariamente es aquel encargado de la seguridad pública. Esta modalidad da cuenta de un fuerte liderazgo de la autoridad civil en esta materia, y de una menor autonomía de las fuerzas policiales para estructurar y consolidar sus propias iniciativas estratégicas (planes o programas). En estos casos puede ocurrir que la definición de su presupuesto esté en gran parte determinada por consideraciones de carácter político, que primarían por sobre las de corte técnico.

En otros casos, como ocurre en Colombia y Honduras, el presupuesto no se origina exclusivamente en la secretaría estatal de la cual depende la policía, sino que es una labor compartida con los ministerios encargados de los recursos estatales. Así, por ejemplo, en el caso de la Policía Nacional de Colombia, el Ministerio de Hacienda se encarga de administrar y ordenar los gastos operacionales del gobierno central, mientras que al Departamento Nacional de Planeación le compete la administración y distribución de los recursos de inversión. En tanto, en Honduras el presupuesto también se origina en el Ministerio de Hacienda, pues al interior de esta cartera se establece el límite presupuestario para cada año y se destinan los gastos de manera inercial basándose en el año anterior, para ser luego la Policía Nacional la encargada de su aplicación a través de su Unidad de Presupuesto.

Otra modalidad es aquella en que predomina el trabajo conjunto de la policía y la unidad ministerial respectiva para dar origen al presupuesto. Uno de estos casos es Guatemala, donde la Subdirección General de Finanzas y Logística de la Policía Nacional Civil posee la función de elaborar el proyecto anual de

<sup>12</sup> Sobre los aspectos presupuestarios no se obtuvo información de Barbados, Belice y Jamaica, por lo tanto en este apartado solamente se incluye a República Dominicana.



presupuesto de la institución, coordinada con la Unidad de Administración Financiera del Ministerio de Gobernación, que también asume la labor de evaluar el presupuesto y administrar y optimizar la partida asignada a la institución y sus unidades ejecutoras.

También están los países como Chile y Perú, donde la propia policía cuenta con atribuciones para dar inicio al ciclo presupuestario institucional, lo que muestra un mayor grado de autonomía en relación a las autoridades gubernamentales. En el caso de Perú la Policía Nacional tiene la Dirección de Economía y Finanzas, que es la encargada de preparar y administrar el presupuesto para luego remitirlo al Ministerio de Economía y Finanzas.

Un caso particular en la delimitación de las atribuciones institucionales en el inicio del ciclo presupuestario se encuentra en República Dominicana, donde la asignación del presupuesto aparece consignada a la Secretaría de Estado Interior y Policía, pero es la jefatura policial la que asume un papel preponderante al definir un presupuesto autónomo de la Secretaría para la institución, de acuerdo con el artículo 126 de la Ley N° 96-04 Institucional de la Policía Nacional, de diciembre 2003, la cual además define –en conjunto con los responsables de las Direcciones Policiales– su responsabilidad en la preparación del anteproyecto de presupuesto que se presentará al Consejo Superior Policial.

En cuanto al criterio de definición del presupuesto, también se observan dos variantes. Uno de esos criterios, aplicado en Bolivia, Colombia, el Distrito Federal mexicano, Panamá y los países del Cono Sur, es la elaboración presupuestaria según las prioridades y necesidades del sector. La tendencia mayoritaria en Ecuador, Perú, República Dominicana y Centroamérica es repetir el presupuesto del año anterior y aumentarlo de acuerdo con la

inflación. En todo caso, esta tipología de definición del presupuesto es independiente del tipo de organismo donde se origina la propuesta misma.

Con respecto al acceso público de la información presupuestaria de las policías en América Latina y el Caribe, es importante destacar que ella es siempre de carácter público, debido a que cada presupuesto anual está contenido en una ley nacional. En este sentido, en todos los países de la región existe información presupuestaria en el diario oficial y/o en la página web del ministerio respectivo o del Poder Legislativo. No obstante lo anterior, se debe señalar que, en general, la información publicada hace referencia a cifras globales distribuidas según ítemes, existiendo variaciones en la publicación de información relativa a aspectos salariales, previsionales y gastos de capital. De esta forma, no se pueden establecer las orientaciones reales que han tomado las partidas presupuestarias, aunque se puede inferir que el grueso de la partida se orienta a cubrir gastos corrientes, en especial gastos en personal, mientras que el porcentaje restante se distribuye en gastos de mantenimiento, infraestructura e inversión en equipamiento.

Un último tema por considerar en materia presupuestaria dice relación con la existencia de unidades de evaluación de programas, encargadas de realizar el seguimiento y control de la gestión de los recursos, utilizando para ello indicadores que den cuenta de los resultados y el cumplimiento de los objetivos definidos en los programas anuales. Estas unidades pueden estar ubicadas tanto al interior de la institución policial como en alguna entidad externa. En este ámbito la región posee un registro deficitario, ya que no existen en todos los países unidades de evaluación y, en todo caso, cuando han sido creadas, han sido instaladas mayormente



fuera de la institución policial, como unidades de evaluación de tipo externo. Una forma de hacer estos controles y evaluación más efectivos es definiendo indicadores de resultados adecuados a las funciones esenciales de la actividad policial.

La información disponible señala la existencia de unidades de evaluación dependientes de la administración policial y ministerial en todos los países del sector andino, más Uruguay. En tanto, los países que poseen un menor nivel de evaluación externa en materia presupuestaria son los caribeños y centroamericanos, los cuales en algunos casos cuentan con legislación y unidades ministeriales definidas, pero en la práctica su labor es deficitaria. Por ejemplo, en Nicaragua existe una Oficina de Auditoría Interna en el Ministerio de Gobernación para realizar este tipo de funciones, pero su labor es relativamente limitada, ya que la evaluación es solo de carácter contable. En Honduras el presupuesto es administrado por la Unidad de Presupuesto de la institución policial, sin existir ningún organismo encargado de evaluarlo en la Secretaría de Seguridad.

## 2.7 Seguridad privada

La respuesta poco eficiente por parte de los gobiernos para enfrentar el problema de la delincuencia, sumada a la mayor demanda ciudadana por seguridad, a la desconfianza hacia las instituciones policiales y la a veces insuficiente capacidad que tienen las distintas policías latinoamericanas de responder eficaz y eficientemente a la amplia gama de funciones atribuidas, han propiciado la emergencia de nuevas prácticas referidas a la seguridad. Acorde con las capacidades económicas y organizativas de los individuos, la

contratación de guardias privados para protección residencial y/o personal ha cobrado especial relevancia en la última década: el año 2003 el total de guardias privados en la región era de 1.630.000<sup>13</sup>.

El crecimiento de este sector ha obligado a las autoridades competentes a legislar y fiscalizar sus intervenciones. En este sentido, casi todos los países cuentan con algún tipo de legislación en la materia -el único que no presenta una ley específica es Nicaragua-, configurándose como resultado un amplio abanico de reglamentaciones en las leyes orgánicas de las policías, leyes específicas, decretos o reglamentos. Existen organismos definidos para controlar, supervisar y vigilar que las actividades y servicios de seguridad privada se desarrollen conforme a la reglamentación vigente, siendo esta responsabilidad ejercida por unidades específicas al interior de los ministerios respectivos o direcciones policiales, distribuyéndose los países de la región entre estas modalidades. Ejemplo de responsabilidad asignada a unidades ministeriales es la Dirección Ejecutiva de Seguridad Pública, dependiente de la Secretaría del mismo nombre del Distrito Federal de México; y la Dirección General Fiscalizadora de Agencias de Seguridad Privada, dependiente del Ministerio de Seguridad Pública de Buenos Aires. En otros casos, la supervisión está entregada a las policías; así ocurre con la Comandancia General de la Policial Nacional Boliviana y la División de Servicios Privados de Seguridad de la Policía Nacional Civil de El Salvador. La excepción la constituye República Dominicana, donde la institución a cargo de esta labor es la Dirección Central de Control y Supervisión de las compañías de policías o vigilantes privados, dependiente de las FF.AA.

<sup>13</sup> Abelson, Adam. *Seguridad privada en Chile: Tema pendiente para el Ministerio de Seguridad Pública* [en línea]. Boletín del Programa Seguridad y Ciudadanía. Flacso-Chile. N° 6, agosto 2006. Disponible desde Internet: <http://www.flacso.cl/>

**Tabla 2.10**  
**Aspectos presupuestarios de las instituciones policiales**

Subregión	País	Ciclo presupuestario		Criterio de definición		Unidad de evaluación		Carácter	
		Origen	Aprobación parlamentaria	Repetición	Autónomo	Interna	Externa (Adm. policial)	Público	Privado
Caribe	Barbados	S/I	✓	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
	Belice	S/I	✓	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
	Jamaica	S/I	✓	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
	República Dominicana	Secretaría de Estado de Interior y Policía	✓	✓		Dirección Administrativa Policía Nacional		✓	
Centroamérica y México	Costa Rica	Ministerio de Seguridad Pública	✓	✓			Departamento Legal Dirección General Administrativa y Financiera	✓	
	El Salvador	Ministerio de Gobernación	✓	✓			S/I	✓	
	Guatemala	Ministerio de Gobernación Policía	✓	S/I	S/I	S/I	Unidad de Administración Financiera (UDAF) Ministerio de Gobernación	✓ <sup>a</sup>	
	Honduras	Secretaría de Finanzas	✓	✓				✓ <sup>a</sup>	
	México	Secretaría de Seguridad Pública	✓		✓		S/I	✓ <sup>a</sup>	
	Nicaragua	Ministerio de Gobernación	✓	✓			S/I	✓	
	Panamá	Ministerio de Gobierno y Justicia	✓		✓		Departamento de Servicios Generales	✓ <sup>a</sup>	



Cono Sur	Argentina	Ministerio de Seguridad	✓		✓	S/I	✓	S/I	✓	S/I	✓
	Brasil	Policía Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SESNAP)	✓		✓						✓
	Chile	Policía (Carabineros de Chile)	✓		✓						✓
	Paraguay	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
	Uruguay	Ministerio de Economía Ministerio del Interior	✓		✓						✓
Países Andinos	Bolivia	Policía Nacional Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (Ministerio de Gobierno)	✓		✓						✓
	Colombia	Departamento Nacional de Planeación (Ministerio de Hacienda)	✓		✓						✓
	Ecuador	Comandancia General de la Policía Nacional	✓			✓					✓
	Perú	Policía Nacional	✓			✓					✓

a/ Solamente se publican los montos globales.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

Las tareas que realizan las empresas de seguridad privada en la región comprenden actividades de seguridad y protección personal, vigilancia y protección de bienes, custodia y traslado de bienes o valores. Si bien estas empresas son importantes en cuanto a número de agencias existentes y personal a cargo, su labor es secundaria y ejercen un papel de complemento de las fuerzas policiales. Un país que merece atención en este tema es Jamaica, que cuenta con un amplio sector de seguridad privada que opera en cooperación con la policía, aun cuando dicha cooperación es menor que la demandada por el Estado a estas organizaciones. Tal situación da cuenta de la importancia de este tipo de empresas en el país.

En general, la conexión entre las asociaciones de seguridad privada y las fuerzas policiales en la región tiene más bien un carácter informal y se basa principalmente en que la mayoría de los ejecutivos de las compañías son policías activos o retirados. Esta situación de informalidad en la cual se mueven las empresas de seguridad, sumada a la relación entre estas agencias y personeros de las instituciones policiales, al elevado número de empresas y diversidad de servicios prestados y a la falta de recursos para la supervisión, obstruyen la capacidad de control efectivo que las instancias fiscalizadoras puedan realizar a las actividades prestadas por ellas.

Entre los elementos que configuran el actual escenario para la proliferación de empresas de seguridad privada, cabe señalar un aspecto inherente a gran parte de los servicios policiales de la región: las precarias condiciones laborales en que se encuentran los efectivos del contingente policial, que impulsa a parte de ellos a realizar trabajos en empresas privadas durante sus jornadas libres y así generar ingresos extra. Lo anterior tornó prioritaria la tarea de le-

gislar sobre la compatibilidad de las tareas policiales con la prestación de servicios de seguridad privada, identificándose en la región dos posturas: una posición más tajante, que señala la incompatibilidad absoluta de realizar este tipo de labores; y una segunda postura que se inclina por permitir esta práctica, generando mecanismos institucionales para su organización y funcionamiento, o bien autorizando a que cada miembro elija libremente alguna empresa de seguridad donde prestar servicios en sus horas libres. Están prohibidas las labores de seguridad privada -o son incompatibles con

**Tabla 2.11**

*Tipo de organismo fiscalizador y posibilidad de personal policial de desarrollar actividades de seguridad privada*

Policías pueden ejercer labores de seguridad privada	Organismo fiscalizador	
	Civil	Policial
Sí	Ecuador México Panamá  Perú Uruguay	Bolivia El Salvador República Dominicana
No	Argentina Colombia <sup>a</sup> Costa Rica	Brasil Chile Guatemala Honduras Nicaragua

a/ En el caso de Colombia, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada está adscrita al Ministerio de Defensa, pero mantiene autonomía financiera y administrativa.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

Nota: Barbados, Belice, Jamaica y Paraguay, sin información.





las funciones policiales- en casi todos los países del Cono Sur (salvo Uruguay). En Brasil, aunque existe la prohibición, no se aplican sanciones de ningún tipo a quienes ejercen tareas de seguridad privada<sup>14</sup>. En Colombia la seguridad privada y la pública son tareas incompatibles, mientras que en los otros países de la subregión andina la situación está institucionalizada y existe prestación de servicios policiales a organizaciones privadas.

En Centroamérica la prestación de servicios de parte del personal policial a empresas de seguridad privada es aceptada solo en El Salvador y Panamá. En República Dominicana están permitidas las tareas vinculadas a seguridad privada desarrolladas a través de

los programas denominados “compañías”, las cuales operan sin tener una normativa específica en la ley orgánica u otro tipo de reglamentación.

## 2.8 Reformas y modernización

En materia policial, desde la década de los noventa, los diferentes países de la región han experimentado una serie de reformas en aspectos centrales de su constitución, con el propósito de reorientar la labor policial de acuerdo con el nuevo contexto sociopolítico. Así, las distintas instituciones policiales existentes en América Latina y el Caribe han debido crear o transformar la institucionalidad policial alejándose de la doctrina de seguridad nacional, que dominó durante las

### EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD PRIVADA EN CENTROAMÉRICA

En cuanto a la prestación de servicios a particulares y/o empresas, en las policías centroamericanas destacan las iniciativas impulsadas por la Policía Nacional de Panamá y la Policía Nacional Civil de El Salvador, dado que grafican, de alguna manera, la precariedad de la situación laboral de sus funcionarios.

En el caso de la Policía Nacional de Panamá, se creó un programa de remuneración que permite brindar servicios de seguridad a empresas privadas que lo soliciten a la Dirección de la Policía; de esto, un porcentaje de la remuneración es para el agente y otra para la institución.

Por otra parte, la Dirección de la Policía Nacional Civil de El Salvador creó en noviembre de 2002 el programa Bolsa de Trabajo Policial, que cuenta con alrededor de 700 policías –desde agentes hasta inspectores– para realizar servicios de seguridad privada. Estas actividades se desarrollan, principalmente, en eventos artísticos y en discotecas, apoyando al personal de seguridad privada de esos locales. Estas labores se podrían desarrollar incluso durante los días de licencia del personal, con la posibilidad de usar uniforme y equipo de la institución. Para postular a estos trabajos, la institución exige tener un expediente disciplinario intachable y justificar necesidades económicas. La Policía Nacional Civil establece el costo del servicio y deduce una cantidad para la institución y un porcentaje por turno realizado para el policía. La medida para beneficiar al personal con dinero extra se realizaba sin mayor control legal y fue muy cuestionada luego que dos agentes murieron prestando servicios privados en noviembre de 2005.

<sup>14</sup> Según señala el experto brasileño Paulo de Mezquita.

décadas de los setenta y ochenta. Por lo anterior, las reformas y procesos de modernización<sup>15</sup> impulsados han buscado, entre sus múltiples objetivos, apartarse de prácticas represivas que tuvieron las policías y así lograr un giro en la percepción que la ciudadanía tiene de la institución. En este sentido, el proceso reformista ha intentado devolver o instalar la confianza en las policías, legitimar su acción y mejorar su imagen pública. A tal fin, a través de diversas medidas han sentado las bases para avanzar en la construcción de una policía moderna, transparente, eficaz y eficiente, donde prime la protección al ciudadano y se garantice el respeto a las libertades individuales. Con este objetivo, las autoridades gubernamentales y policiales han debido enfrentar los desafíos que depara el actual panorama regional, caracterizado por la violencia delictual —reflejada en altas tasas de criminalidad y victimización— y la creciente preocupación y temor ciudadanos ante el fenómeno criminal. A este panorama se agrega el creciente poderío del crimen organizado, con su compleja red de actividades y el consecuente problema de la corrupción.

En este escenario, las reformas que se han desarrollado en la mayoría de los países cubren un amplio abanico de ámbitos, como el rol constitucional de las policías, su estructura, carta orgánica, formación del personal, dependencia y escalafón. Todas las iniciativas reformadoras colaboran al fortalecimiento y consolidación del sistema democrático, reconociendo el carácter civil, apolítico y profesional de las instituciones policiales.

Dada la particularidad de cada proceso nacional, es difícil establecer grandes líneas generales en las reformas de las policías,

aunque se pueden observar tendencias a nivel subregional. Por ejemplo, las reformas en las policías centroamericanas se caracterizaron por realizar los cambios en un escenario de instauración del sector seguridad luego de la firma de los tratados de paz, por lo cual el desarrollo de las medidas se inserta en una línea de trabajo planificada a largo plazo, donde el objetivo central apunta a la constitución de nuevas estructuras y renovados cuerpos policiales. Lo anterior se liga a la necesidad de sustraer a la policía del ámbito de influencia de las FF.AA., con las cuales existía una relación de fuerte dependencia. A ello debe sumarse la cooperación internacional que tuvieron algunos países, como Guatemala y Nicaragua, en materia de planificación, logística y apoyo financiero, lo que les permitió llevar adelante el proceso de reingeniería del sector. Las reformas propuestas responden más bien a aspectos particulares, estando ausente en este proceso una mirada integral al sistema policial. Este déficit obedece a diversos factores, como procesos electorarios, rencillas políticas y la misma realidad delictual, que obligaron a introducir reformas específicas que dieran respuesta y resultados rápidos en estas materias. Esta forma y celeridad en el proceso de reformas no resta importancia ni impacto a las medidas impulsadas, sino que enfatiza la falta de planificación para realizarlas.

También cabe señalar como detonante del proceso de reformas el estallido de escándalos de gran magnitud, ligados a problemas de corrupción y/o violación a los derechos humanos, que pusieron el tema en la agenda pública y obligaron a realizar cambios. Un claro ejemplo de esta situación fue el

<sup>15</sup> Este proceso es definido como el conjunto de iniciativas de carácter operativo que contemple modernización institucional, cambios en modelos de gestión, incorporación de tecnología, compra de equipamientos, cambios en la pirámide institucional y cambios en los años de formación ocurridos en las últimas dos décadas en la región.



proceso acaecido a mediados de la década de los noventa en la provincia de Buenos Aires, donde ocurrió el atentado al edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina y el crimen del reportero gráfico José Luis Cabezas. En ambos casos hubo participación de miembros de la policía bonaerense, lo que expuso la necesidad de impulsar severas reformas en la provincia, las que culminaron en 1998 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la disolución de la policía existente y la creación de cuatro cuerpos policiales.

Otro caso llamativo lo constituye la Policía Nacional de Bolivia, que en los últimos veinte años ha enfrentado problemas de irregularidades, maltrato y asesinatos a internos (la

granja de rehabilitación Los Espejos), conexión entre policías y narcotraficantes (caso Panoso), escándalos por malversación de fondos con participación del comandante de la policía, Ivar Narváez, entre otros hechos de corrupción e irregularidades. En este caso no todos los procesos desembocaron en reformas, aunque sí existió depuración del personal, reorganización de organismos dependientes de la policía y cambio del alto mando en los casos de mayor connotación, como el caso Narváez<sup>16</sup>.

Cabe señalar que el proceso general de reformas en las instituciones policiales ha tenido en algunos países actores relevantes que se han opuesto a las nuevas medidas y han ejercido presión sobre las autoridades

#### REFORMAS MOTIVADAS POR CRISIS Y ESCÁNDALOS

Aun cuando las instituciones policiales tendrían que estar sometidas a evaluaciones periódicas para incorporar las correcciones que sean necesarias, en la región las reformas importantes suelen llevarse a cabo luego de grandes escándalos generadores de crisis institucionales que exceden el ámbito policial y alcanzan a los gobiernos. El tema de la gobernabilidad se ha hecho cada vez más sensible a lo que ocurre en el ámbito de la seguridad pública.

Pueden darse a lo menos dos lecturas de este proceder o reformas de carácter reactivo de parte del poder político: una es pensar que está bien que los gobiernos reaccionen ante un hecho que causa conmoción y cuestiona gravemente a las policías en su proceder; la otra es pensar que este estilo de mejorar las cosas no es el más apropiado en los Estados democráticos modernos y que las reacciones en este sentido responden simplemente a la necesidad de la autoridad política de mantener cierto nivel de control y gobernabilidad. De cualquier forma, al no estar motivadas por razones ligadas directamente a la necesidad de proteger a la ciudadanía y mejorar los servicios policiales, terminan por constituir reformas de corto alcance y plazo, no sustentables en el tiempo o poco coherentes con otras acciones o decisiones adoptadas en el ámbito de la seguridad pública.

Ciertamente, en América Latina se da en mayor medida la segunda situación, a diferencia de lo que puede observarse en países desarrollados, que frente al escándalo y la crisis adoptan soluciones radicales, permanentes y de largo plazo, previendo su sustentabilidad en el tiempo.

<sup>16</sup> Quintana, Juan Ramón. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*. La Paz, Fundación PIEB, 2005.



competentes. Situaciones de este tipo han variado en intensidad y temporalidad, siendo la presión de grupos del personal policial por un aumento en sus salarios un elemento común a los procesos donde ha habido oposición a la aprobación de ciertas reformas. También otros actores relevantes en el escenario político-institucional del sector han tomado posturas contrarias a la aprobación de las reformas. Al respecto se puede mencionar lo acontecido durante el proceso de reformas en la Policía Nacional Civil de El Salvador, donde hubo oposición de parte de los militares. Este sector resistió el traslado de las funciones policiales —tradicionalmente a su cargo— al control civil bajo un ministerio, tal como se derivaba del acuerdo de paz y de la reforma constitucional originada por este.

Un caso de oposición a las reformas por parte de personeros políticos ocurrió en Uruguay, pues durante el año 2006, legisladores del bloque opositor al gobierno interpellaron al ministro del Interior, presionando por algunos cambios en las medidas relativas a las políticas, estrategias criminales y de seguridad vinculadas a niños y jóvenes infractores de ley. Como muestra de la presión que han ejercido, a fines de 2006 este grupo de parlamentarios convocó al ministro en más de doce ocasiones al Parlamento —incluida su censura y pedido de remoción—, sin haber conseguido modificaciones en sus peticiones.

Refiriéndose al tipo de reformas implementadas, se puede apreciar en la tabla 2.12 que en la región los procesos respectivos se han centrado en la modificación de la estructura y carta orgánica de las instituciones policiales, así como en los procesos de formación del personal policial. Estas son señales de las prioridades que han adoptado las institucio-

nes policiales desde la vuelta a la democracia, la firma de tratados de paz o sus hitos históricos en el tema. Muestran así la necesidad de modificar su ley orgánica en el sentido de definir su carácter civil, apolítico y no deliberante, así como el establecimiento o reestructuración de las bases de su funcionamiento y organización.

En tanto, el interés por las áreas de formación da cuenta de una preocupación por el nivel de profesionalización de los cuerpos policiales, caracterizada por la creación o reestructuración de los institutos de formación y cambios en los contenidos impartidos. Junto a la preocupación por la adquisición de habilidades y conocimientos propios de la función policial, se han incorporado áreas relativas al respeto de los derechos humanos y al Estado de derecho. Deben destacarse también los esfuerzos realizados por impulsar el trabajo comunitario a través de policías de proximidad, reforzando el área de prevención y trabajo con la comunidad y buscando establecer un rol cercano a la ciudadanía que le permita generar lazos de confianza con la institución.

Reafirmando lo anteriormente señalado, pero solo desde una mirada cuantitativa, se destaca que en doce de los dieciséis países de los cuales se dispone información se han realizado reformas a las cartas orgánicas policiales. En especial estos procesos se encuentran en las subregiones andina y centroamericana. Las excepciones a este tipo específico de medidas son Brasil, Chile<sup>17</sup>, Jamaica y Uruguay.

En general, estas reformas han sido impulsadas desde el poder político y en algunos casos en colaboración con las policías y la sociedad civil. Esto último se puede verificar en algunos países centroamericanos y del

<sup>17</sup> En el caso de Chile hay reformas que dicen relación con la instauración del nuevo sistema Procesal Penal.



Caribe (Nicaragua, Panamá, República Dominicana), ya que en el marco de los tratados de paz se realizaron procesos de reformas con una convocatoria ampliada. La excepción a estas iniciativas de origen político es el caso boliviano, donde fue la misma Policía Nacional la que promovió la reforma implementada a su carta orgánica.

Similar ha sido el proceso adoptado en el área de formación, dado que los ministerios de los que dependen las policías han sido los impulsores de las medidas en esta área. Escapan a esta generalidad el caso ecuatoriano, donde es la Policía Nacional la que ha impulsado la reforma. En el Distrito Federal de México, los encargados de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP-DF) han puesto especial énfasis en estos procesos, cuyos impulsores fueron civiles.

La estructura orgánica es otra área que ha experimentado un importante número de reformas en las últimas dos décadas. De hecho, once de los dieciséis países han efectuado alguna reforma en esta área. Los objetivos son modernizar la organización interna de la policía, creando, fusionando o reacomodando direcciones o unidades, de manera acorde con los objetivos y desafíos planteados por la institución y al nuevo escenario social y político. En relación con lo anterior, se han implementado cambios en el escalafón, a veces motivados por la búsqueda de una mayor horizontalidad al interior de las estructuras policiales. Los actores involucrados en la elaboración de este tipo de reformas son los mismos que los señalados en los casos anteriores, resaltando el proceso jamaicano, donde la Constabulary Force fue la impulsora de las medidas.

En cuanto a la instancia de la que dependen jerárquicamente las policías, se evidencia una constante en el mantenimiento de la subordinación a los mismos ministerios a los cuales se encontraban adscritas durante las décadas anteriores. Los cambios de dependencia se han concentrado en Centroamérica, ya que luego del proceso de reingeniería en el sector seguridad propiciado por los acuerdos de paz, que tuvo entre sus objetivos avanzar en el proceso de democratización y desmilitarización de las policías, estas instituciones fueron transferidas a la autoridad civil<sup>18</sup>. Con esto se buscó dar un giro radical en relación al proceso de militarización acaecido particularmente en esa subregión.

Otras dos policías de la región han cambiado de dependencia en el último período, son la Policía Nacional Dominicana, la cual, en virtud de la creación de una instancia de planificación y coordinación de la política de seguridad ciudadana, pasó a depender de una secretaría especializada (Secretaría de Estado de Interior); y la Policía Nacional de Paraguay que, luego de la creación de la nueva policía en 1993, se adscribió al Ministerio del Interior. Finalmente, Chile inició el año 2006 la discusión del cambio de dependencia policial hacia la potencial Subsecretaría de Seguridad Pública, en el marco de reformas tendientes a la generación de una nueva institucionalidad en la materia.

En cuanto a las reformas a la función de las policías definida constitucionalmente, los principales cambios se registraron en la subregión centroamericana, donde El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá modificaron su rol, apuntando a la ya comentada finalidad de sustraer a la policía del ámbito

<sup>18</sup> Como ya se ha dicho, esto no constituye centralmente una crítica *per se* a las policías que tienen carácter militarizado y dependen del Ministerio de Defensa, pero que cuentan con la confianza de la ciudadanía (como ocurre en países europeos).



**Tabla 2.12**  
**Áreas de reforma policial**

Subregión	País	Rol constitucional	Estructura orgánica	Carta orgánica	Formación	Dependencia	Escalafón	Evaluación existente
Caribe	Jamaica	✓	✓		✓	✓ <sup>a</sup>	✓	
	República Dominicana			✓		✓ <sup>b</sup>		
Centroamérica y México	Costa Rica		✓	✓	✓	✓ <sup>c</sup>	✓	
	El Salvador	✓	✓	✓	✓		✓	✓
	Guatemala		✓	✓	✓		✓	
	Honduras	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	México			✓	✓			✓
	Nicaragua	✓	✓	✓	✓	✓ <sup>d</sup>	✓	✓
	Panamá	✓		✓	✓	✓ <sup>e</sup>	✓	
Cono Sur	Argentina		✓	✓	✓	✓ <sup>f</sup>	✓	
	Brasil		✓		✓			
	Chile				✓		✓	
	Paraguay		✓			✓	✓	
	Uruguay	✓	✓		✓		✓	
Países Andinos	Bolivia			✓				✓
	Colombia		✓	✓	✓		✓	✓
	Ecuador	✓		✓	✓		✓	
	Perú		✓	✓	✓			

a/ Creación de un ministerio específico

b/ Creación de una instancia de planificación y coordinación de la política de seguridad ciudadana.

c/ Creación de ministerio especializado.

d/ Determinación de las funciones y atribuciones del Ministerio de Gobernación.

e/ Creación de dependencia especializada: Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional.

f/ Creación del Ministerio de Seguridad.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*



**Tabla 2.13**  
*Reformas institucionales impulsadas en el sector*

Subregión	Nivel		
	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>
Caribe	República Dominicana	–	Jamaica
Centroamérica y México	México	Costa Rica Guatemala	El Salvador Honduras Nicaragua Panamá
Cono Sur	Brasil Chile	Uruguay	Argentina Paraguay
Países Andinos	Bolivia	Colombia Ecuador Perú	–

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

Nota: Nivel “bajo”: dos o menos reformas; “medio” corresponde a entre tres y cuatro; y “alto” a cinco o más.

de las FF.AA. y, junto con ello, redefinir su papel en el nuevo marco institucional de los países. Para ello subrayan el carácter civil, profesional y apolítico de las instituciones policiales, lo que constituye un punto de inflexión en relación con los anteriores cuerpos de seguridad, que no aseguraban un comportamiento de estricto apego a la Constitución Política ni a la autoridad civil, en el caso que correspondiese. En el mismo sentido que los países ya nombrados figuran los casos de la policía jamaicana, en cuyas reformas el principal impulsor fue el Parlamento; la Policía Nacional paraguaya, por el cambio constitucional de 1992 ya mencionado; la Policía Nacional del Ecuador, con la promulgación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional (que le asigna nuevos roles). El caso más reciente es el de la Policía Nacional de Uruguay, donde en 2006 eliminaron normas contrarias a la Constitución de la Re-

pública y se realizó un estudio normativo-jurídico para el rediseño institucional del Ministerio del Interior y la Policía.

La tabla 2.12 evidencia la multiplicidad de áreas en las que se han desarrollado iniciativas de reforma policial. En la mayoría de los casos los resultados han sido variados y sin mayor impacto de largo plazo. Sin embargo, el tema destacado en el presente informe es la identificación de claves de reingeniería institucional en la mayoría de los países de la región.

Finalmente, cabe consignar que junto con los procesos reformistas se llevaron a cabo medidas de otro tipo, orientadas a la modernización institucional de las policías; destacan entre ellas cambios en los modelos de gestión, modificaciones en la pirámide institucional, aumento en los años de formación,

**Tabla 2.14**  
*Procesos de modernización implementados en las instituciones policiales*

Subregión	País	Modernización institucional	Cambios en modelo de gestión	Incorporación de tecnología	Compra de equipos	Cambios en pirámide institucional
Caribe	Jamaica	✓	✓	✓	✓	✓
	República Dominicana	✓	✓		✓	✓
Centroamérica y México	Costa Rica	✓	✓	✓	✓	
	El Salvador	✓	✓	✓	✓	✓
	Guatemala	✓	✓	✓	✓	✓
	Honduras				✓	
	México	✓		✓	✓	
	Nicaragua	✓	✓			
	Panamá	✓	✓	✓	✓	
Cono Sur	Argentina	✓	✓	✓	✓	✓
	Brasil			✓	✓	
	Chile	✓		✓	✓	
	Paraguay	✓				
	Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓
Países Andinos	Bolivia	✓			✓	
	Colombia	✓	✓	✓	✓	✓
	Ecuador	✓	✓	✓	✓	
	Perú	✓	✓	✓	✓	✓

• Fuente: Elaboración propia, 2006.

incorporación de tecnología y compra de equipos, siendo estos últimos ámbitos los que concentraron los esfuerzos realizados por las instituciones policiales.

### 3. Conclusiones

El análisis presentado en este capítulo permite establecer la necesidad de importantes avances en el ámbito policial en la región. Cuando el Estado diseña políticas en materia de seguridad, decide legislar, elabora e im-

plementa programas, debe incorporar en la reflexión el rol que jugarán las instituciones involucradas y sus funcionarios en cada caso, a fin de evaluar su intervención, prevenir arbitrariedades y establecer los mecanismos de control de la gestión. Por lo tanto, los límites entre lo que es el uso legítimo de la fuerza y lo que sobrepasa ese límite pueden variar, dependiendo de factores tan diversos como la situación política (dictaduras), la ideología imperante (minimalista o criminalizadora), el momento coyuntural (ola de asaltos que





## POLÍTICAS DE INCLUSIÓN DE LA DIMENSIÓN DE GÉNERO

En países del Cono Sur es donde se encuentran políticas más claras de inclusión de género, las que buscan igualar las posibilidades y condiciones de acceso de las mujeres a las instituciones policiales, así como sus oportunidades de promoción en ellas. Son políticas de reciente data y se insertan en otras más generales impulsadas por los gobiernos, que tienen por objeto incorporar la equidad de género de manera transversal.

En principio, las desigualdades en el tratamiento de hombres y mujeres por parte de las policías se han relacionado con la diferencia de escalafón para unos y otras, de tal forma que los cargos de mayor jerarquía estaban vedados para el personal femenino. También ha sido común que a las mujeres se las concentre en ciertas áreas del trabajo policial, directamente relacionadas con la familia y la infancia. Sin embargo, esta situación ha ido cambiando.

En el caso de las policías de la Provincia de Buenos Aires, no hay limitantes de género para ingresar a los centros de formación<sup>19</sup>; no obstante, se mantiene la tendencia a concentrarlas en tareas relacionadas con los asuntos de familia. En Uruguay, hasta 2001 los escalafones eran diferenciados para hombres y mujeres, y estas ocupaban mayoritariamente cargos administrativos y de servicios; ese año se derogó el llamado paréntesis PF (Policía Femenina) y se unificaron las posibilidades de ambos géneros para desempeñarse en los cargos superiores de la institución<sup>20</sup>. Sin embargo, persiste la tendencia de asignar mujeres a tareas tradicionalmente femeninas, observándose una fuerte presencia de ellas en tareas administrativas y de servicios asociados al cuidado del policía y su familia. En Carabineros de Chile, el año 2005 se unificó el escalafón, pero ya en 1990 se había dado un paso en el avance hacia la equidad cuando las oficiales del escalafón femenino pudieron acceder a los cursos de la Academia de Ciencias Policiales y, por lo tanto, a grados superiores. Finalmente, en Honduras la inclusión de género se traduce en una política de puertas abiertas a todos los cargos, sin distinción de género.

Cabe mencionar que la inclusión de una dimensión de género implica no solo la incorporación de personal femenino a las instituciones armadas, sino que también abre una agenda múltiple importante de destacar. Por ejemplo, esta nueva tendencia en las policías abre un debate sobre roles tradicionales asignados a mujeres y hombres, desarrollo de políticas institucionales sobre acoso sexual, desarrollo de políticas no discriminatorias, implementación de políticas relativas a la familia en forma equivalente entre funcionarios y funcionarias, etc. Asimismo, también se hace relevante una agenda más amplia relativa a la vinculación entre las policías y la sociedad, considerando una dimensión de género.

genera un estado de alerta y sobredimensionamiento de la situación, etc.), procesos eleccionarios, etc.

Un análisis panorámico de la institucionalidad de la seguridad pública en América Latina y el Caribe muestra gran dinamismo en las reformas legales en la última década. En

general, dichas reformas han tendido a regular su dependencia, escalafón y estructura orgánica de las policías. Se mantiene el carácter militarizado de las mismas y una definición de funciones que tiende a ser amplia, más que focalizada o limitada. Se advierte, asimismo, áreas de acción conjunta con las FF.AA. en lo concerniente a narcotráfico y

<sup>19</sup> En 2004 se creó, en la órbita del Ministerio de Seguridad, la Dirección General de Coordinación de Políticas de Género.

<sup>20</sup> En 2006, de las catorce Direcciones Nacionales, tres están a cargo de mujeres.

orden público. Existen en la mayoría de los países mecanismos internos de control y *accountability*, aunque cerca de la mitad de los países seleccionados en este estudio presenta bajos niveles de control externo a la función policial. El Poder Legislativo tiene muy bajos niveles de intervención y fiscalización en el campo de la seguridad pública en la mayoría de los países. En los temas relativos a presupuesto, funciones operativas, adquisiciones, elaboración de la doctrina institucional, gestión de recursos humanos y ascensos y bajas dependen de las propias policías en la mayor parte de los casos, y los presupuestos son elaborados y propuestos por las propias policías, sin existir mecanismos intermedios a nivel ministerial de definición de objetivos y control de metas presupuestarias. En cerca de la mitad de los países considerados en este estudio a los funcionarios de la policía se les permite realizar labores de seguridad privada.

De esta forma se plantean algunos desafíos centrales que debieran ser enfrentados en el corto plazo para lograr un significativo avance en el Estado de derecho en la región así como niveles de eficiencia y efectividad mayores en las tareas de prevención y control del delito.

### **Doctrina, funciones y poder discrecional**

- Especificar el lugar que ocupa la policía en la vida urbana y los aspectos sobre los cuales se debe intervenir, los que exceden la modernización de los medios de que disponen para dar cumplimiento a sus funciones.

La transformación debe alcanzar aspectos cualitativos, tales como la formación y doctrina que inspira a sus agentes, que se transmiten fuertemente a través de actitudes, símbolos, comportamientos y el tipo de relaciones y hábitos que tienen lugar al interior de la institución. En materia de doctrina, son pocas las legislaciones nacionales que detallan los principios rectores de la actuación policial, los principios éticos que la orientan y los fines y el sentido que deben regir su conducta<sup>21</sup>. Establecer estos principios con claridad es necesario y útil para orientar los procesos de formación, abarcando desde los contenidos de la malla curricular y el proceso de formación para la promoción, hasta las bajas y remociones, selección de candidatos, etc.

- Promover una reglamentación del uso del poder discrecional de la policía, fortaleciendo el manejo de conceptos asociados a la responsabilidad individual e institucional de las acciones, en el marco de la protección de los derechos humanos.
- Delimitar las funciones policiales concentrándose en aquellas que son de su esencia, como la seguridad de las personas, la mantención del orden público y la seguridad pública; con esto mejora la calidad en el cumplimiento de las mismas y se facilita su evaluación y control.

### **Modelo organizacional**

- Las instituciones policiales en la región presentan una gran diversidad de

<sup>21</sup> Costa Rica es un país en que esto se aborda con un nivel de detalle que no se da en otras legislaciones latinoamericanas. Así, la Ley General de Policía Civilista, Ley 7410 de 1994, dedica todo un capítulo a las disposiciones sobre régimen disciplinario, detallando los tipos de faltas y los criterios para definirlos, así como el procedimiento de sanción y de investigación. Además, incluye catorce principios fundamentales de actuación policial que rigen el comportamiento de sus miembros (artículo 10). Por su parte, en Colombia, en la Ley 62 de 1993, se reconocen dos importantes principios: la protección a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y la adscripción a los convenios internacionales suscritos por el país. Estos se suman a otros deberes y principios, como la igualdad, imparcialidad, control ciudadano y obligación de intervenir.



características en cuanto al modelo organizacional, más allá de si son policías nacionales o estatales, civiles o militares, dependientes del ministerio responsable de la seguridad pública o de la defensa. La calidad de la estructura policial y su integración con las demás policías son elementos esenciales para el buen cumplimiento de sus funciones. La integración debe darse en el ámbito de las competencias, funciones, niveles de intervención y colaboración con las otras entidades, entendiendo que propenden a un mismo fin. Por otra parte, esta integración a escala nacional es condición esencial para promover la colaboración internacional, tanto subregional como regional.

### **Selección, formación y profesionalización**

- Se debe avanzar en la determinación de criterios válidos para la selección de los funcionarios policiales, y diseñar procedimientos y una metodología de selección más rigurosa y acorde con los objetivos institucionales. Ocurre que en diversos casos estos procedimientos se fundan en una práctica de selección que reposa en la eliminación de aquellos postulantes que no cumplen con el perfil deseable, en circunstancias que los criterios de selección buscan predecir las capacidades y el rendimiento de los candidatos.

Una adopción de métodos integrados que busquen identificar la presencia de cualidades específicas en los candidatos —no solo la relación talla/peso y niveles de conocimiento, sino integridad moral (en un sentido descriptivo-objetivo: ausencia de faltas morales conocidas)—; métodos que, como en diversas organizaciones militares y empresas, evalúen la capacidad/calidad de reacción de los mismos ante diversas situaciones del tipo que enfrentarán como policías. Entre los criterios conocidos para

la selección de los funcionarios o agentes de la policía en el mundo, se encuentran el físico (peso/talla), el sociocultural (etnias y mujeres) y, finalmente, el de las competencias profesionales.

- Se debe propender al mejoramiento del nivel de profesionalización diseñando planes con objetivos a corto, mediano y largo plazo, que consideren cambios en la malla curricular de formación básica en los distintos escalafones; un sistema de actualización de conocimientos y doctrina durante el desarrollo de la carrera, destinado a los distintos segmentos de la institución; y mecanismos de evaluación del desempeño funcionario (individual) que ponga el foco en la calidad del servicio que se entrega a la comunidad.
- Otro elemento importante tiene que ver con el estatus que se le otorga al trabajo policial y la relevancia que efectivamente se le reconoce, dicotomía que se refleja en bajas remuneraciones para tareas que son complejas y peligrosas. Una mejora en las remuneraciones debe acompañar al mejoramiento de los niveles de profesionalización y calidad en el servicio entregado.

### **Sistemas de evaluación y control**

- Si la profesionalización y el *accountability* son metas permanentes para las instituciones policiales modernas y democráticas, se deben adecuar los criterios de evaluación del desempeño individual en dicha dirección, teniendo como medida la calidad del servicio entregado a la comunidad y la adecuación a la normativa vigente, con el fin de mejorar el prestigio institucional y la confianza pública.
- En materia de gestión es necesario redefinir criterios e indicadores de gestión que



permitan evaluar resultados, efectividad e impacto en la seguridad pública.

- En cuanto a los sistemas de control, se requiere establecer con mayor claridad los tipos penales que cubren los actos en que las policías abusan de su poder y vulneran derechos fundamentales de las personas. Hoy en día, muchos países de la región solo cuentan con las normas

contenidas en el Código de Justicia Militar, que por su redacción son de difícil prueba. También el Estado tendría que pensar en proponer mecanismos para regular la posibilidad de reparación en los casos en que se pruebe la violencia innecesaria por parte de los agentes policiales, y el daño ocasionado a los particulares con ocasión del cumplimiento de sus funciones.



### **III. SECTOR INTELIGENCIA**





## III. SECTOR INTELIGENCIA

La reforma a los sistemas de inteligencia es uno de los desafíos principales para los gobiernos democráticos de América Latina y el Caribe. Tres consideraciones lo hacen muy relevante: primero, los servicios de inteligencia ha sido utilizados en el pasado por parte de las FF.AA., las policías, o incluso por sectores políticos específicos para fines represivos y/o control político. Segundo, una vez restablecida la democracia, en algunos países se han dado casos de uso indebido de los servicios de inteligencia. Tercero, por lo general los servicios de inteligencia han sido organizados por las propias FF.AA. y las policías sin tener un control democrático.

### 1. ¿Qué son y para qué sirven los servicios de inteligencia?

La conceptualización misma de “inteligencia” —en el sentido de aquel proceso de búsqueda, recolección, procesamiento, difusión y protección de información relevante y oportuna para la toma decisiones en materia de seguridad y buen funcionamiento del Estado— es crucial para el sistema democrático. En él, se supone que tal información es recolectada

en el marco de la legalidad vigente y en un completo respeto a los derechos humanos.

Las funciones centrales de los servicios de inteligencia son cuatro<sup>1</sup>: recolección, procesamiento, contrainteligencia o seguridad de la inteligencia, y medidas encubiertas (también denominadas de “acción directa”). La *recolección* es la función de buscar y encontrar información a partir de las fuentes, sean abiertas o no, para alimentar al sistema de inteligencia. En el *procesamiento* se clasifica e interpreta la información recolectada, de manera de hacerla útil en la forma de reportes que destaquen los datos relevantes. La función de *contrainteligencia* consiste en la negación, obstrucción, detención o destrucción de las acciones de inteligencia adversaria, entendida esta no solamente como los

**Inteligencia es el proceso de búsqueda, recolección, procesamiento, difusión y protección de información relevante y oportuna para la toma decisiones en materia de seguridad y buen funcionamiento del Estado.**

<sup>1</sup> Una fuente común al respeto es Hastedt, Glenn, ed. *Controlling Intelligence*. Londres, Frank Cass, 1991. 228 pp.

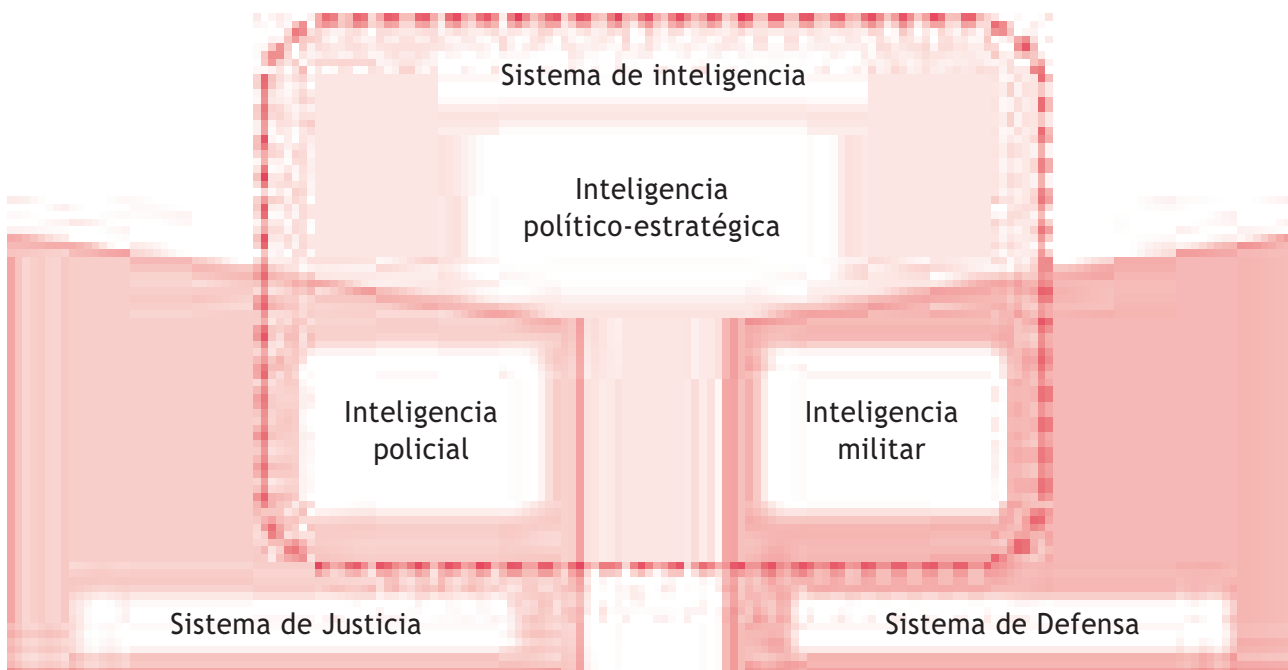
servicios más o menos establecidos por gobiernos extranjeros, sino también los de otros grupos al interior de un país cuyas actividades de inteligencia puedan ser consideradas dañinas para el sistema político vigente. Finalmente, las acciones directas o *medidas encubiertas* son el uso de un amplio rango de medios con el propósito de influir en otro Estado, pero de forma que no se involucre (al menos formalmente) ni al país ni a la agencia causante.

Debido a que la inteligencia funciona con procesos llevados a cabo de manera reservada y que genera resultados que son también reservados, la vía principal para controlarla democráticamente es la existencia de mecanismos institucionales externos a las organizaciones, el manejo de recursos legales y financieros asociados. A tal restricción debe agregarse que las autoridades políticas capa-

ces de ejercer control sobre el sistema no solo son reducidas en número, sino también reticentes a involucrarse en un área sobre la que no tienen acceso público. Pero son únicamente esas autoridades las que pueden asegurar el cumplimiento eficaz de la misión de los servicios de inteligencia.

En una clasificación básica podemos identificar tres tipos fundamentales de inteligencia —aunque en la práctica pueden yuxtaponerse en alguna medida (véase figura 3.1)—, según el ámbito de la política a la que sirven. Así, tenemos: *inteligencia militar*, aquella enfocada en las capacidades, organización y despliegue de las fuerzas militares adversarias; *inteligencia policial*, la responsable de la detección y procesamiento de individuos, grupos o asociaciones criminales que han operado, operan o podrían operar dentro del territorio nacional; e *inteligencia político-*

**Figura 3.1**  
*Intersección de los sistema de inteligencia, de defensa y policial-judicial*



• Fuente: Elaboración propia, 2006.





*estratégica*, cuyo objeto es el liderazgo y conducción superior de las organizaciones políticas adversarias, y las intenciones, planes y sistemas de toma de decisión de sus líderes más poderosos, sea de países extranjeros o de grupos dispuestos a usar la violencia en contra del Estado de derecho. Respecto de este último tipo, es necesario recalcar que en un contexto democrático no es legítimo el uso de la inteligencia político-estratégica contra adversarios insertos dentro del marco institucional, como son los partidos políticos, las organizaciones de derechos civiles, las asociaciones gremiales y sindicatos, entre otros. De hecho, la persecución de adversarios locales de todo tipo ha caracterizado la inteligencia en regímenes no democráticos.

## 2. Mecanismos de control del sistema de inteligencia

La descripción anterior muestra la importancia de avanzar en mecanismos de control de las labores de inteligencia desarrolladas en un determinado país. Pero este proceso de controlar la inteligencia no resulta simple ni fácil, y para lograrlo se han implementado diversos mecanismos que se pueden clasificar en tres grupos: *control superior*, *ciudadano e interior*. Esas tres formas se plasman en mecanismos legales, los cuales son manifestación del poder del control superior, a la vez que encauzan a los demás espacios de control.

### 2.1 Control superior

Esta forma de control del sistema de inteligencia es la más importante de todas, pues es la que ejercen las instituciones políticas superiores del Estado —ejecutivas, legislativas y judiciales— que en una democracia son la manifestación de la voluntad soberana de la ciudadanía. En este tipo de formación social solo las autoridades políticas están investidas del poder necesario para ejercer control, de ma-

nera directa o por representación, sobre el sistema de inteligencia. En estas materias es necesario destacar dos aspectos: uno relativo al marco jurídico en que se despliega ese poder y otro vinculado al principio de responsabilidad democrática con que se ejerce.

En primer lugar, entonces, el instrumento básico para el control de la inteligencia es un *marco jurídico* que la regule. En principio se considera que, además de reconocer la necesidad y existencia de un sistema de inteligencia, dicho marco debe establecer sus componentes, las modalidades de supervisión y los medios a los que dicho sistema puede acceder. Junto con ello, debe establecer las sanciones, tanto a la violación del secreto como a la malversación del sistema y a las presiones indebidas sobre los funcionarios.

En segundo lugar, el principio de *responsabilidad democrática* de la autoridad cobra en el ámbito de la inteligencia un especial valor, considerando la gran cantidad de aspectos del sistema que no son de acceso público. Por tanto, es imperativo un claro sistema de jerarquía que comience en los agentes y termine en la cabeza del gobierno, de manera que siempre, a algún nivel, exista un responsable ante la ciudadanía. Esto supone también una cadena de información, que existe o debiese existir, desde los subordinados a los superiores; y de lineamientos, desde los superiores hacia los subordinados. Esta última función es también parcialmente cumplida por el Poder Legislativo en su función fiscalizadora,

El proceso de controlar la inteligencia requiere distintos mecanismos, que se pueden clasificar en tres grupos:

- Control superior.
- Control interior.
- Control ciudadano.



más aún cuando cuenta con una comisión especializada.

Adicionalmente, siendo función esencial del Parlamento la legislación y el control presupuestario, se supone que tiene un rol preponderante de cogobierno con el Ejecutivo en la *asignación de recursos financieros* al sistema de inteligencia, así como en el establecimiento de las *limitaciones legales* que lo afectan. Siendo tan sensibles los mecanismos empleados en inteligencia, la función del Poder Legislativo es plasmar las visiones más amplias de la sociedad en las autorizaciones y limitaciones a su operación. Por otra parte, sin medidas legales especiales que les permitan desarrollar y ocultar actividades y recopilar y callar información (que son su característica distintiva), y sin presupuestos para llevarlo a cabo, los sistemas de inteligencia no se diferencian mucho de cualquier otra rama de la administración. En estas materias, la asignación de recursos económicos cuidadosamente planificada y evaluada puede ser una herramienta clave en el control efectivo del sistema. Esto es de particular importancia considerando que el uso autorizado de fuentes cerradas de inteligencia, en especial ciertas medidas invasivas —como las escuchas telefónicas—, es lo que distingue a la inteligencia de los demás subsistemas del Estado. Un control insuficiente, habida cuenta del secreto funcional natural al sistema, facilita su utilización para fines ilegítimos, privados o político-partidistas.

Junto a la asignación de recursos, una herramienta de supervisión fundamental es la obligación, por parte del sistema de inteligencia, de solicitar autorización para todo tipo de medidas especiales, guardar registro de las mismas, y desclasificarlas en un plazo razonable si las sospechas que llevaron a su ejecución no condujeron a descubrir ninguna actividad ilegal.

## 2.2 Control ciudadano

Dado que el común de las personas posee poca información sobre los sistemas de inteligencia, son escasas sus posibilidades de ejercer un activo control ciudadano sobre ellos. Al respecto, una primera forma en que la ciudadanía puede ejercer ese derecho es exigiendo el acceso a ciertos documentos básicos del sistema. Las variables fundamentales para la viabilidad de ese ejercicio son: el cumplimiento de la obligación de las autoridades políticas en cuanto a guardar registro de las actividades de recolección y procesamiento de información, contrainteligencia y acciones encubiertas si las hubiera; garantizar el acceso a toda la información de inteligencia a un superior políticamente responsable e identificable; el acceso de cualquier ciudadano a la información, salvo bajo causa fundada y no por costumbre o arbitrio, y con constancia de que existe una autoridad con acceso a la información denegada capaz de controlar su uso indebido; y, finalmente, el acceso a la legislación fundamental de la inteligencia, incluyendo los recursos autorizados y aquellos expresamente prohibidos. Por último, la sociedad debe poder utilizar la información que consiga para hacer políticamente responsables a las autoridades, a través de elecciones u otros mecanismos democráticos.

## 2.3 Control interior

Una tercera forma de control del sistema de inteligencia radica en los mecanismos de control interior, entre los cuales el más relevante es la *profesionalización*. Incrementar el profesionalismo pudiera parecer una manera de aumentar la autonomía del sistema y, por lo tanto, una medida contraproducente en lo relativo a su control. Pero, al contrario, incrementar el profesionalismo en ciertas áreas reduce la sensibilidad a presiones y estímulos externos indebidos; de



hecho, el establecimiento de normas y directrices técnicas para cada uno de los procedimientos limita la posibilidad de ocurrencia de requerimientos ilegítimos.

En estas materias, Cepik & Antunes<sup>2</sup> señalan cuatro criterios que permiten determinar el grado de profesionalización de la inteligencia: i) si existe especialización, en métodos, contenidos o metas que le den sentido a la actividad; ii) si hay una carrera funcionaria, que produzca un sistema de reclutamiento, incentivos y promoción de los miembros de la comunidad, lo que los hace menos susceptible a la manipulación política; iii) la presencia de una educación profesional, esto es, la preparación mediante un programa de formación especializado que genere expertos por conocimiento y no meramente por improvisación o práctica; y iv) la existencia de un código de ética profesional que consigne derechos y deberes a los cuales atenerse. A ello podríamos agregar dos mecanismos que son de relevancia: la presencia de métodos de denuncia y apelación en caso de presión indebida, de manera de desincentivar la malversación de las labores de inteligencia; y la existencia de registros del acceso a los productos de inteligencia, de manera que se pueda dejar constancia respecto de qué autoridades han recibido información sobre cuáles materias, y les sea imposible justificar las fallas de inteligencia cuando han sido debidamente informadas por el sistema.

Además de la profesionalización, el otro mecanismo de control interno es la designación de directivos de inteligencia capaces, que sepan responder a sus tareas dentro de los múltiples requisitos que esta impone.

### 3. La inteligencia en América Latina: precariedad institucional y potencialidades

El problema central respecto al control democrático de los sistemas de inteligencia es el *limitado acceso a la información*. Una enorme parte de la información fundamental sobre su funcionamiento existe, pero su acceso está limitado a quienes controlan directamente el sistema, excluyendo al público general, a la academia, y a menudo a los representantes democráticamente elegidos que se supone ejercen control.

Partiendo de esta limitación, el análisis comparado se centra en tres elementos que se consideran esenciales para identificar los desafíos democráticos en la consolidación de una inteligencia eficiente y sometida al control democrático: la institucionalidad, los mecanismos de control y los procesos de reforma.

#### 3.1 Institucionalidad

La existencia de una legislación que regule todo el sistema de inteligencia es un elemento básico, aunque no suficiente, para conseguir enmarcar sus propósitos y medios. Muy pocos países de la región han desarrollado una legislación *ad hoc*, lo que da pie para que funcionarios de varios niveles apliquen

Tres elementos son esenciales para la consolidación de una inteligencia eficiente y sometida al control democrático:

- Institucionalidad.
- Mecanismos de control.
- Procesos de reforma.

<sup>2</sup> Cepik, Marco y Antunes, Priscila. The Professionalization of Intelligence in Brazil: Knowledge, Career Path, and Values. En: Swenson y Lemozy, eds. *Intelligence as a Profession in the Americas: New Approaches*. Washington, D.C., JMIC Edition, 2003, pp. 109-154.



sus propios criterios (a menudo arbitrarios) en la recolección de información (véase tabla 3.1).

La legislación sobre inteligencia puede considerarse un instrumento valioso tanto desde un punto de vista teórico como de uno empírico. En términos teóricos, una legislación ayuda a formalizar reglas y procedimientos, acotando los espacios de discrecionalidad. Al mismo tiempo, los criterios quedan abiertos al escrutinio público. Desde el punto de vista empírico, todas las leyes sobre inteligencia que se han dictado en la región se establecieron durante períodos democráticos, entre mediados de los noventa y el presente.

Una ley de inteligencia no se refiere únicamente a una norma que establezca la creación de los organismos que están autorizados a lle-

var a cabo esas labores. Ello implica también un cuerpo normativo que precise mecanismos de control permanente de la actividad, establezca ciertos límites a los medios utilizados por los servicios de inteligencia y fomente la coordinación e integración de las ramas especializadas. Si bien países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y Perú han legislado específicamente en esta materia, las respectivas leyes no han asegurado necesariamente el correcto funcionamiento del sistema, e incluso en algunos países la actividad de inteligencia es poco atendida, mientras en otros, como Argentina y El Salvador, es de difícil control. Los países centroamericanos, con excepción de El Salvador, que luego de los Acuerdos de Paz creó un organismo central de inteligencia dependiente del Presidente, se encuentran en una etapa reciente de discusión de proyectos de ley que regulan la actividad del sector. El caso costarricense es especial,

**Tabla 3.1**  
*Legislación sobre inteligencia*

		Existen normas sobre inteligencia (año de creación)	
		<i>Sí</i>	<i>No</i>
Se refieren al control del sector	<i>Sí</i>	Argentina (2001) Brasil (1999, 2002) Chile (2004) Perú (2005)	
	<i>No</i>	Costa Rica (1994, Ley General de Policía, reformada el 2001) Guatemala (2005 Ley de la Dirección de Inteligencia Civil)	Barbados Belice Bolivia Colombia Ecuador El Salvador Honduras Jamaica Nicaragua Panamá Uruguay

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*



**Tabla 3.2**  
*Países con leyes específicas de inteligencias y sus principales aspectos*

País y ley	Principales aspectos
<b>Argentina</b> Ley 25.520	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define la inteligencia y sus funciones.</li> <li>• Prohíbe y restringe el uso de métodos y procedimientos.</li> <li>• Define a sus agencias, y dependencia.</li> <li>• Específicamente establece la Secretaría de Inteligencia, encargada tanto de la coordinación de la información como de las demás agencias del sistema.</li> <li>• Dispone las instancias de control y participación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.</li> </ul>
<b>Brasil</b> Ley 9.883	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea el sistema de inteligencia.</li> <li>• Establece las competencias de la Agencia Brasileña de Inteligencia como órgano centralizador de la información.</li> <li>• Establece el Sistema de Inteligencia, que será regulado por el Decreto 4.376.</li> </ul>
<b>Brasil</b> Decreto 4.376	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define las agencias y dependencias del sistema.</li> <li>• Establece el Consejo de Inteligencia, sus miembros y componentes.</li> </ul>
<b>Chile</b> Ley 19.974	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define la inteligencia y sus funciones.</li> <li>• Prohíbe y restringe el uso de métodos y procedimientos.</li> <li>• Define a sus agencias y dependencia.</li> <li>• Específicamente crea una Agencia Nacional de Inteligencia a cargo de centralizar la información.</li> <li>• Crea el Consejo de Inteligencia como ente coordinador de las agencias.</li> <li>• Dispone las instancias de control y participación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.</li> </ul>
<b>Perú</b> Ley 28.664	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define la inteligencia y sus funciones.</li> <li>• Prohíbe y restringe el uso de métodos y procedimientos.</li> <li>• Define a sus agencias y dependencia.</li> <li>• Específicamente crea la Dirección Nacional de Inteligencia a cargo de centralizar la información.</li> <li>• Crea el Consejo de Inteligencia como ente coordinador de las agencias.</li> <li>• Dispone las instancias de control y participación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.</li> </ul>

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

en tanto no tiene una ley específica para la inteligencia, sino que esta actividad se encuentra normada en la ley que regula a las policías. En su mayoría, los países centroamericanos únicamente tienen decretos que crean cuerpos o direcciones de inteligencia y definen su organización, pero no una ley que regule el sector y establezca mecanismos de control.

Salvo en Argentina y Perú, donde ocurrieron notorios escándalos (sobre este tema véase más adelante en tabla 3.7), es difícil determinar para cada país la causa exacta que llevó a elaborar una legislación sobre inteligencia; y aun en esos casos, es difícil afirmar que hubo una única motivación. Así, entre los detonantes de una ley de inteligencia, podemos sugerir varias hipótesis exploratorias:



- *Reforma por escándalo.* Como ya se sugirió, la revelación de un escándalo de inteligencia, esto es, el uso indebido de los recursos del sistema, estimula a los poderes del Estado a normar la actividad para intentar impedir que tales casos se repitan.
- *Reforma judicial y policial.* Con la relevancia que ha adquirido la criminalidad en la región, especialmente el crimen organizado, muchos países han llevado a cabo transformaciones en sus sistemas de justicia. De paso, podría pensarse, han aprovechado para regular la actividad de inteligencia. Tal parece ser el caso de Costa Rica.
- *Reforma de las fuerzas armadas.* Dada la importancia política que tuvieron las FF.AA. y su papel relevante en temas de seguridad, también ha habido importantes cambios en la organización de las entidades castrenses. Al igual que en los casos anteriores, en este podría ser que la inteligencia fue organizada como parte de una transformación mayor originada en un sector relacionado, pero diferente.
- *Modernización del Estado.* Entre los procesos de modernización general de Estado, muchos países de la región han generado grandes transformaciones en sus instituciones públicas. Especialmente dentro de los sistemas de asesoría al más alto nivel, algunos servicios de inteligencia parecen haber sido reformados precisamente en ese sentido. Ese parece ser el caso de Brasil, por ejemplo, donde la ley y el decreto que establecieron el sistema de inteligencia definen muy claramente su relación con el Presidente, pero no detallan ninguna garantía a los derechos de los ciudadanos.

### 3.2 Mecanismos de coordinación

En los países estudiados existe una notoria escasez de mecanismos de control de la actividad. Respecto a los mecanismos de control internos de la inteligencia, es necesario hacer una distinción entre la *coordinación de las agencias de inteligencias* (o interagencial), y la *coordinación de la información* que esas agencias generan, que, aunque están relacionados, son diferentes.

La *coordinación de la información* se refiere a la producción de material, informes y reportes producidos con toda la información que el sistema de inteligencia recolecta. Esa tarea recae en una agencia central con acceso a la información de las demás agencias, que le permite, en cada ámbito, recolectar datos y darles relevancia mediante el establecimiento de relaciones y vínculos. Esto permite mejorar la calidad de la información entregada y releva aspectos importantes para el nivel decisonal.

Diferente es la tarea de *control interagencial* o *coordinación de las agencias*, que se refiere a la tarea de orientar los lineamientos matrices de cada agencia y delimitar sus competencias, lo que normalmente se hace a través de un consejo de directores de inteligencia. Ello permite, por ejemplo, revisar los problemas en la entrega de información residual, que es aquella información recolectada por una agencia, pero útil a una agencia diferente. También evita que la autoridad política a cargo de inteligencia tenga que arbitrar sobre todos los aspectos relacionados con las competencias de cada agencia, y se concentre solo en las grandes reformas. En varios países se da la doble situación de no contar con una agencia que coordine información y que, además, no cuente con un ente coordinador de las agencias, lo que debilita el control democrático



sobre las instituciones de inteligencia (véanse tablas 3.3 y 3.4).

En América Latina y el Caribe se evidencia la carencia de una organización del sistema de inteligencia capaz de garantizar su funcionamiento de manera eficiente y en función del respeto a los valores que sustentan los Estados democráticos modernos. Esta falta de mecanismos de control es congruente con la precariedad general del sector, y se daría principalmente por la centralización del control del sistema en el Poder Ejecutivo, la aún amplia autonomía de las instituciones armadas que llevan a cabo tareas de inteligencia, la ausencia de normas que establezcan mecanismos permanentes de control y la falta de protagonismo de otros poderes del Estado y de la sociedad civil, sea por la forma en que se organiza el sistema o por poco interés.

De manera particular, los países angloparlantes del Caribe analizados –Barbados, Belice y

Jamaica– integran las áreas de la seguridad interna, la defensa y la inteligencia, en instituciones que analizan la seguridad nacional como un todo. Así, no se observan entidades específicamente destinadas al control de inteligencia. Por su parte, República Dominicana es una excepción en el Caribe, en tanto la inteligencia posee una institucionalidad más diferenciada. Esto, no obstante, no se plasma en un sector organizado ni en la existencia de mecanismos de control específicos de inteligencia.

### 3.3 El rol de los poderes del Estado

En todos los países de la región se concibe la actividad de inteligencia como necesaria para apoyar la consecución de los intereses de cada nación y garantizar la seguridad de sus ciudadanos y sus instituciones. La inteligencia pasó de ser una actividad destinada a proteger la estabilidad de un régimen y su permanencia en el poder mediante la

**Tabla 3.3**  
*Presencia de organismos coordinadores de la inteligencia*

		¿Existe un consejo (u otro ente) que coordine o controle la dirección de las diversas agencias?	
		Sí	No
¿Existe una agencia que coordine información?	Sí	Argentina Brasil Chile Colombia Perú	Ecuador El Salvador Guatemala Uruguay
	No	Nicaragua Panamá	Barbados Belice Bolivia Costa Rica Honduras Jamaica

• Fuente: Elaboración propia, 2006.



**Tabla 3.4**  
*Agencias, dependencia y coordinación de la inteligencia*

	¿Existe una agencia capaz de presentar información coordinada, y requerir información de otras agencias? (¿De quién depende?).	¿Existe un consejo (o ente) que reúna a los directivos de inteligencia y coordine su tarea y/o que planifique las actividades de inteligencia? (¿De quien depende?).
<i>Países con agencia centralizadora de información y consejo ejecutivo de coordinación</i>		
Argentina	Secretaría de Inteligencia Nacional (Presidencia de la Nación).	Secretaría de Inteligencia Nacional. (Presidencia de la Nación).
Brasil	Agencia Brasileña de Inteligencia, ABIN (Gabinete de Seguridad Institucional).	Consejo Consultivo del sistema de Inteligencia, del Gabinete de Seguridad Institucional (Presidente de la República).
Chile	Agencia Nacional de Inteligencia (Ministerio del Interior).	Comité de Inteligencia (N.D.).
Colombia	Departamento Administrativo de Seguridad (Presidente de la República).	Junta de Inteligencia Conjunta (Presidente de la República).
Perú	Dirección Nacional de Inteligencia (Presidente de la República).	Consejo de Inteligencia Nacional (N.D.).
<i>Países que solo poseen un consejo supervisor</i>		
Nicaragua	No	Dirección de Asuntos de Inteligencia (Presidente de la República).
Panamá	No	Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional (Presidente de la República).
<i>Países que solo poseen una agencia centralizadora de información</i>		
Ecuador	Dirección Nacional de Inteligencia (Consejo de Seguridad Nacional).	No
El Salvador	Organismo de Inteligencia del Estado OIE (Presidente de la República).	No
Guatemala	Dirección General de Inteligencia Civil DIGICI (Ministerio de Gobernación).	No
Uruguay	Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (Ministerio de Defensa Nacional).	No
<i>Países sin agencia ni consejo</i>		
Bolivia	No	No
Costa Rica	No. Sin embargo, esto es en virtud de que solo existe un organismo a cargo de la inteligencia. Esa agencia fue creada dentro de la Ley General de Policía.	No
Honduras	No	No. A partir del año 2006 comenzó a regir una reforma en proceso que debiera modificar buena parte del sistema de inteligencia actual.

- N.D.: No disponible por información insuficiente o poco clara.
- Fuente: Elaboración propia, 2006.





identificación y neutralización de la amenaza que representaban los opositores, a ser reconocida como necesaria para enfrentar ciertos peligros como el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico, que con frecuencia variable afectan a nuestros países. Sin embargo, este reconocimiento no garantiza de por sí el control democrático de los sistemas de inteligencia ni evita los escándalos que ocurren cada cierto tiempo en ese ámbito.

En los países que han legislado al respecto, se reconoce la inteligencia como materia de Estado y actividad necesaria para que el Presidente de la República (Primer Ministro en algunos países del Caribe), junto con los altos niveles de conducción del Estado, dispongan de la información necesaria para tomar decisiones que les corresponden en su cargo. Es este alto nivel de conducción del Estado el que debe decidir en materias de inteligencia y tiene la obligación de encauzar la actividad del sector según las directrices emanadas de la autoridad suprema y el respeto a las leyes. En la región existiría esta instancia de control superior con ciertos matices, pero siempre basada en la autoridad suprema del Presidente de la República como autoridad de máximo nivel y responsabilidad en la materia (exceptuando a Ecuador, donde dicho rol lo cumple el Consejo de Seguridad Nacional, instancia de la cual participa el Presidente). Según el nivel de organización, además del Presidente podría existir un consejo orientado a coordinar y revisar la actividad del sector, constituyéndose de esa forma en un ente de control, como sucede en Chile, Ecuador, Colombia y Panamá.

En el caso en que las FF.AA. y policiales están bajo la dependencia operativa de algún ministerio, se incluye a estas carteras de gobierno —por lo general, Defensa e Interior o Gobernación— entre las figuras que tienen un rol en la supervisión y dirección del sec-

tor, como extensión de las atribuciones presidenciales. Tales son los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. Además, las agencias u organismos de inteligencia del Estado que no son parte de las FF.AA. y la policía, son los que eventualmente están a cargo de la coordinación del sector o apoyan al Presidente en materias de inteligencia. Así, aunque no tengan un rol expreso de control, las agencias con autoridad para centralizar información se constituyen en una instancia intermedia de control del sector. Esto tanto por su capacidad de producir información que coordina la totalidad de las capacidades del Estado, como por su relativa independencia del sistema de defensa o del policial. Tal sería el caso de, entre otros, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador y Perú.

También se evidencia un problema de control cuando la misma instancia llamada a formular la política de inteligencia y conducir el sector (Poder Ejecutivo-Presidente), es la encargada de controlar el funcionamiento del mismo, lo cual atenta contra la posibilidad de reconocer errores, asumirlos y repararlos. Si bien es necesario que existan dentro del servicio de inteligencia instancias que ejerzan control interno a partir de su rol de dirección, es preciso que, de forma externa a la organización, ya sea en otros poderes del Estado o en la sociedad civil, se den tanto el interés como la posibilidad concreta y amparada en la ley, de monitoreo constante. Este no se refiere al conocimiento completo de las decisiones en inteligencia —que son, con razón, secretas—, pero sí es importante en relación con los medios utilizados en la labor de inteligencia. En efecto, en el caso de la mayoría de los países de la región, sucede que no existe otra instancia con la atribución de controlar la actividad de inteligencia aparte de los propios directores de inteligencia o de comités ocasionales que no cumplen un rol activo.

**Tabla 3.5**  
*Posibilidad de revisar y controlar la actividad de inteligencia*

Región	País	Presidente	Ministerio	Consejo de Inteligencia	Supervisión Administrativa	Poder Judicial	Poder Legislativo		
							Ejerce control	Comisiones permanentes	Funciones
Centroamérica	Costa Rica	Sí	Sí	No	...	No	Sí	No	No
	El Salvador	Sí	No	No	No	No	Sí	No	Fiscalizar y sancionar
	Guatemala	...	...	...	...	No	...	...	...
	Honduras	...	...	...	...	No	...	...	...
	Nicaragua	...	...	...	...	No	...	...	...
	Panamá	Sí	No	Sí	...	No	No	No	No
Cono Sur	Argentina	Sí	No	No	...	No	Sí	Sí	Supervisar y fiscalizar
	Brasil	Sí	Sí	...	...	No	Sí	Sí	Supervisar y fiscalizar
	Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Fiscalizar
	Paraguay	...	...	...	...	No	...	...	...
	Uruguay	Sí	Sí	No	...	...	Sí	No	Fiscalizar
Países Andinos	Bolivia	Sí	No	No	...	No	Sí	No	No
	Colombia	Sí	Sí	Sí	...	No	No	No	No
Países Andinos	Ecuador	No	No	Sí	...	No	No	No	No
	Perú	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Fiscalizar

Nota: No se incluye el Caribe ni México por falta de fuentes de información.

• Fuente: Elaboración propia, 2006.



Como materia de interés nacional, la inteligencia está dentro de las atribuciones de legislación y fiscalización del Parlamento, pero rara vez la ley establece la forma en que este control se ejercerá, quedando sujeto a modificaciones en la legislación únicamente en situaciones de crisis. Esto es particularmente claro en los casos de Colombia y Ecuador, donde la legislación no aborda el tema, ni el Poder Legislativo ha tomado la iniciativa para hacerlo. En general, los países que tienen una reciente ley de inteligencia son los que especifican un rol de participación del Poder Legislativo en dicho sistema, entregándole atribuciones de control. Sin embargo, incluso los mecanismos previstos en la ley no son vinculantes, ya que no establecen la obligatoriedad de realizar un control periódico de la actividad. Por ello, pese a la existencia de una ley y a la inclusión del Parlamento en el control del sector, se han registrado situaciones ilegales de inteligencia que confirman la precariedad de los instrumentos de control.

La precisión del rol del Poder Legislativo en el monitoreo de la actividad de inteligencia, pese a todo, no es por sí misma garantía de un mayor control del sector. Es la tónica en la región que las decisiones políticas se toman en períodos de crisis y también que se legisla en función de la notoriedad de los problemas. En el caso de la inteligencia, la falta de escándalos no indica el buen funcionamiento del sistema, situación facilitada claramente por lo secreta que es la actividad de inteligencia para la población y también para el mundo político. De esta forma, la discusión y legislación en materias de inteligencia se han dado en la región en países que han sido testigos de escándalos, ya sea por la ineficacia del sector o por el incorrecto uso de sus medios. La presencia de acciones terroristas, la ventilación de situaciones de corrupción en que se ha utilizado a los servicios de inteligencia o la

desobediencia de los mandos militares, son situaciones que generaron crisis y reformas en el sistema en naciones como Argentina, Chile y Perú. Los países de Centroamérica experimentaron un reordenamiento institucional en las materias que dicen relación con la seguridad y defensa del territorio que fue posterior a los períodos de conflicto vividos. Sin embargo, no se abocaron desde un primer momento a una legislación dedicada al tema de la inteligencia. Es así como la seguridad pública y sus propias crisis concentraron la atención, quitando protagonismo a los temas de inteligencia y convirtiéndolos en un área de desarrollo tardío.

Por otra parte, la consideración del Poder Judicial como ente contralor de la actividad se contempla en algunos países de manera formal y no está siquiera presente en la discusión regional. Si bien por defecto los tribunales suelen tener algunas competencias, ellas dependen tanto de la existencia de una ley que requiera su participación, como de la existencia de denuncias y requerimientos que permitan actuar en consideración. Con la inclusión de un tercer poder del Estado se vuelve más completo y específico el control, pues se espera que sea el Poder Judicial el que decida si autoriza el uso de ciertos medios de recolección de información que requieren autoridad más allá de la que la normativa legal, o incluso constitucional, normalmente permite. En este caso, el Poder Judicial, a través de un juez, puede decidir sobre si ciertos actos necesario para alcanzar objetivos de alta relevancia para la seguridad nacional están o no reñidos con las normas del país. Esta consideración del Poder Judicial como órgano de supervisión y control de la inteligencia solamente ha sido recogida por aquellos países que tienen una legislación específica en materia de inteligencia, con excepción de Brasil, el que, sin embargo, establece el apego de la actividad de inteligencia a las normas jurídicas.

**Tabla 3.6**  
*Control legal y coordinación de la inteligencia*

Control legal <sup>b</sup>	Coordinación de información e interagencial <sup>a</sup>		
	<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo</i>
<i>Alto</i>	Argentina Brasil Chile Perú		
<i>Medio</i>		Guatemala	Costa Rica
<i>Bajo</i>	Colombia	Ecuador El Salvador Nicaragua Panamá Uruguay	Barbados Belice Bolivia Honduras Jamaica Paraguay

a/ Para estimar el grado de coordinación, se consideró la existencia de una agencia capaz de centralizar la información, por una parte, y por otra, la existencia de un consejo (u otro ente) que coordine a los jefes de inteligencia. De existir ambas, se clasificó al sistema como alto; con la presencia de una de las dos, como medio; y ante la ausencia de ambas entidades se lo clasificó como bajo.

b/ Para estimar el grado de control legal, se consideró, en primer lugar, si existe una norma que regule el sector, en cuyo caso el control se estima como alto. En los casos en que no hay una ley específica, pero el sector es regulado de cierta manera por otras leyes, se estimó un grado de control legal medio. Finalmente, si el sector no es regulado por norma alguna, se consideró el control legal como bajo.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

Otra carencia en lo que se refiere a control de la inteligencia se daría por la poca transparencia y disposición hacia el *accountability* que se registra en el sector. La posibilidad de control de las actividades de inteligencia por parte de actores ajenos al sistema está dada no solamente por las facultades legales que ellos puedan tener, sino también por la oportunidad de acceso público a información desclasificada que permita, al menos, conocer los medios utilizados para llevar a cabo las tareas de recolección. De esta forma, no se pretendería controlar ni cuestionar materias estratégicas que requieren reserva, sino monitorear la forma en que

se produce inteligencia y se gastan los recursos, asegurando el respeto a las leyes de cada país y a los tratados internacionales. Esta dificultad para acceder a información sobre la actividad de inteligencia se acrecienta al referirse a los países centroamericanos y llega a su punto más alto en el Caribe. Mucho menos probable resulta conocer las atribuciones de cada uno de los actores involucrados en la inteligencia en cada país. El problema se presenta cuando dicha información no está disponible de manera precisa para el público, para las autoridades legislativas o judiciales, e incluso para el Ejecutivo. Esta situación es frecuente y la falta de



transparencia no solamente produce desconfianza, sino que deja ver la *ausencia de organización del sector*.

Otro tema en materia de control está definido por el rol que cumplen las FF.AA. en la actividad de inteligencia de los diversos países de América Latina y el Caribe. Se entiende que la realización de actividades de inteligencia especializada es parte de las atribuciones de las instituciones castrenses, de acuerdo con la función de defensa o mantenimiento del orden y seguridad que cumplen. En este sentido, las instituciones militares y policiales tendrían la capacidad técnica y humana, además de la experiencia requerida, para llevar a cabo labores de inteligencia y contribuir a los intereses nacionales. Sin embargo, para asegurar que la adecuada autonomía profesional del mundo militar no entregue espacios para que la actividad de inteligencia se realice en contra de los intereses manifestados por el Presidente, ni se le oculten los medios utilizados y la información recopilada, es preciso que exista una relación estrecha, estable y positiva entre civiles y militares. Por ello, la

capacidad de dirección y control del sector depende de la existencia de mecanismos de control de las FF.AA. y las policiales, sean ellos de rango legal, presupuestario o social. Desafortunadamente, las características de la región no aseguran la transparencia fundamental en la actividad de estas instituciones, mucho menos en lo que se refiere a labores de inteligencia. La autonomía de entidades militares y policiales para definir metas y objetivos de inteligencia, ya sea porque son muy necesarios para mantener el orden en el país o porque dichas fuerzas ganaron influencia en períodos de conflicto, es (junto a la situación socioeconómica) una de las más importantes causas de inestabilidad en la región. Esta condición se ha visto repetida durante gobiernos democráticos, ante la resistencia de las entidades militares y policiales para ceder poder a la institucionalidad civil y aceptar ser controladas. Por ello, antes de poder manejar temas específicos, como la defensa, es necesario garantizar la gobernabilidad del país y la estabilidad democrática. En este aspecto, América Latina y el Caribe no muestran una tendencia clara.

### ALGUNOS DE LOS DESAFÍOS DE LA INTELIGENCIA EN DEMOCRACIA

*Thomas Bruneau*

Todos los países, tanto las democracias consolidadas como las más nuevas, enfrentan una paradoja fundamental e inevitable de combinar agencias de inteligencia que sean al mismo tiempo efectivas y que estén bajo el control civil. Esto es debido a la tensión entre el requerimiento de las agencias de inteligencia para trabajar en secreto y el requerimiento de los gobiernos democráticos de *accountability*. El desafío básico es entender la paradoja y manejarla de una manera regular y productiva.

Existen, además, en las democracias más nuevas una serie de desafíos adicionales. Estos se derivan tanto de la naturaleza no democrática de los regímenes previos como del hecho que la inteligencia era en realidad seguridad estatal enfocada en controlar, a menudo con horribles violaciones a los derechos humanos, a su propio pueblo. Los casos varían desde la DINA y CNI en Chile, y SNI en Brasil, hasta la Securitate y KGB equivalentes en Rumania y la esfera de influencia soviética. Algunos de los desafíos resultantes de esta situación son los siguientes:



- En la mayoría de estos países “inteligencia” retiene un estigma de asociación con el pasado no democrático y los males cometidos en nombre de la seguridad del Estado. Consecuentemente, es difícil reclutar personas nuevas y competentes en el personal de las agencias y obtener comprensión y cooperación de la población.
- Existe también una tendencia de confiar fuertemente en agentes reciclados del viejo régimen, pero supuestamente no democráticamente orientados. Al depender de estos remanentes hay una inevitable tendencia a operar en el pasado, en los regímenes no democráticos y a limitar las posibilidades de empleo para una nueva generación de expertos en inteligencia. Además, al retirar a los antiguos agentes se debe tener cuidado de que se involucren en actividades profesionales no precisamente legales.
- Existe al menos un desafío adicional, que inicialmente puede ser más importante, y es la falta de instituciones establecidas (estructuras y procesos) en todas las áreas de seguridad, incluyendo inteligencia. Careciendo de estas instituciones, el abuso potencial de las capacidades de inteligencia (tales como escuchas, seguimiento e informantes) se incrementa. Además, al no tener instituciones robustas, es imposible combinar dirección y mecanismos de control, incluyendo definición de tareas, presupuestos y supervisión, con la autonomía o independencia necesarias para el trabajo creativo en análisis de inteligencia. Indudablemente, el desafío de largo plazo más importante es profesionalizar las agencias de inteligencia a través del reclutamiento, educación y entrenamiento y estimular la atracción de los candidatos jóvenes y capaces.

A medida que los países transitan desde los regímenes autoritarios tendrán que trabajar para administrar la paradoja fundamental mencionada arriba. Central a esto son los desafíos involucrados en las siguientes áreas:

- Decidir cómo manejar las muchas agencias que requieren y las divisiones de responsabilidades entre agencias civiles, policiales y militares. Junto con ello: ¿cómo manejar, cómo institucionalizar las relaciones entre las agencias de inteligencia y el Ejecutivo?, ¿hay un comité o ente capaz de coordinar la dirección de las agencias y resolver los problemas de competencia y comunicación entre ella?, ¿habrá una relación de trabajo vía una entidad de coordinación tal como la GSI en Brasil o la ANI en Chile?
- El siguiente tema es: ¿tendrá el Legislativo un rol en la política, presupuesto y supervisión?
- Y finalmente en todas las instancias que involucren secreto, los mecanismos tendrán que ser explícitos e implementados, para tratar con la información clasificada, su protección y determinar quién tiene acceso a ella.

En la era contemporánea en la que el terrorismo internacional y el crimen organizado son las mayores amenazas, existen por lo menos tres desafíos adicionales:

1. Las agencias de inteligencia, como parte de cualquier parte del aparato del Estado, son por definición organizaciones burocráticas con todas sus características, incluyendo jerarquía y rigidez. Y sin embargo están intentando lidiar con enemigos que a menudo son redes, y consecuentemente muy difíciles de tratar de manera adecuada. Responder a ello requiere políticas muy innovadoras y creativas de parte del gobierno y entidades relacionadas, lo que a su vez demanda agencias bien diseñadas, dotadas de personal profesional creativo e inteligente. Resolver esa tensión entre rigidez organizacional y multiplicidad cambiante de las amenazas es difícil de lograr en cualquier país, y más aún en América Latina y el Caribe.
2. Para responder a las amenazas contemporáneas se requiere fundamentalmente de un proceso de cooperación robusto entre las organizaciones gubernamentales, incluyendo las agencias de inteligencia, lo que es especialmente difícil cuando las organizaciones manejan secretos y al mismo tiempo existe una serie de barreras para compartir información y otros recursos. La cooperación con agencias extranjeras es aún más difícil.
3. Finalmente, ya que el terrorismo y el crimen organizado son al menos en parte amenazas domésticas, siempre existe el problema de encontrar un adecuado balance entre libertad y seguridad. En muchos países la inteligencia orientada hacia la seguridad estatal trajo aparejados los abusos a los derechos humanos. Por ello, probablemente en esos países habrá una elevada sensibilidad hacia la participación de agencias de inteligencia en asuntos domésticos.



### 3.4 Reforma por escándalo

Como se afirmó previamente, uno de los motivos principales que han impulsado procesos de reforma de los servicios de inteligencia en la región, es la ocurrencia de escándalos mediáticos que han evidenciado la carencia de control de esta actividad. Al analizar los casos más conocidos de los últimos años (véase tabla 3.7), encontramos que ellos se dan en forma reiterada en algunos países de la región, y más esporádica en otros. Es difícil estimar si la ausencia de estos hechos en los registros se debe a la capacidad de ocultamiento de los mismos, a los niveles de profesionalización de los servicios que hacen cada vez más esporádica su ocurrencia, o a su disminución producto de los controles ejercidos, especialmente por los medios de comunicación.

Como se puede observar, muchos de los casos conocidos de actividades ilegales de inteligencia o de intervención militar no han tenido responsables sancionados. De hecho, la percepción ciudadana de que ciertos sectores permanentemente salen impunes de tales situaciones, se vincula con la posible sensación de poderío por parte de aquellos que utilizan la inteligencia para realizar intervenciones políticas. Ambas percepciones tienen un impacto en la calidad de las reformas que se pueden realizar a partir de las crisis que se manifiestan en escándalos. Las mismas son en muchos casos esporádicas, de alto impacto mediático, pero limitado en términos de reingeniería institucional de largo plazo.

Las democracias en proceso de consolidación suelen presentar fallas en el control democrático de la inteligencia. Pero para la rectificación de dichas carencias no basta con corregir las deficiencias institucionales respectivas, sino que, además, se deben generar cambios en ciertos aspectos interrelacionados que influyen en la persistencia de esas insuficiencias. En este sentido, es nece-

sario intervenir en los siguientes aspectos vinculados con los sistemas de inteligencia:

- **Escaso interés por parte de autoridades.** Las autoridades políticas en una democracia, a diferencia de los dictadores o de funcionarios designados por méritos, son elegidas por votación popular. Pero con la excepción de lo relativo a sus aspectos policiales, la inteligencia no es un área que reciba mucha atención, en especial frente a muchos otros temas de la agenda pública que atraen más atención y votos. Producto de lo anterior, es difícil encontrar políticos expertos en inteligencia en los poderes Legislativo y Ejecutivo. Una solución al problema anterior puede darse a través de la incorporación de asesores especializados, pero esa medida solo puede aplicarse cuando hay interés y recursos destinados a ello.
- **Escaso interés público.** Directamente relacionado con el cuadro anterior se encuentra el escaso interés de la ciudadanía en general, e incluso de organizaciones de la sociedad civil, por la inteligencia. Como buena parte de los asuntos en la agenda pública, este cobra interés cuando existe una necesidad relativamente urgente o un problema evidente. En consecuencia, con la excepción de la seguridad ciudadana, la seguridad atrae la atención pública solo cuando existe una crisis o un escándalo. En estas condiciones, las medidas para fomentar el interés público en el tema son facilitar el acceso público a la información, de manera de ampliar el debate sobre la política del sector y sobre el rol y funciones de la inteligencia, e impulsar la discusión en organismos no gubernamentales, medios de comunicación y otras organizaciones.
- **Escaso conocimiento del tema.** Correlato del escaso interés por la inteligencia es el poco conocimiento sobre el tema, lo que



permite que los exiguos períodos de atención que recibe puedan ser manipulados por el sistema de inteligencia para desviar la atención de la necesidad de reformas profundas. Pero difícilmente tal interés puede darse alejado del debate sobre la necesidad y propósitos de la inteligencia misma. En la medida en que no se abra un debate que permita a la sociedad civil discutir tanto las funciones del sistema de inteligencia como los alcances de sus agencias y los mecanismos para asegurar su control, continuará respondiendo con poca atención a todo lo relacionado con el tema.

- **Dificultad de emprender reformas.** Los aspectos señalados en el punto anterior requieren normalmente de reformas legales, organizacionales y/o presupuestarias. Pero estas, a su vez, necesitan de procesos precedidos de estudios cuidadosos, seguidos de cambios complejos. Así, los cambios al sistema de inteligencia rara vez son fáciles y profundos, y aun cuando lo sean, suelen ser parciales, ya que las herencias institucionales difícilmente pueden modificarse en el corto plazo.
- **Dificultad de medición efectiva.** La complejidad inherente de la medición de va-

riables se exagera hasta los extremos en el caso de la inteligencia. Dada la naturaleza secreta del conjunto de aspectos relacionados con la actividad, es difícil que los pocos con acceso a ella puedan supervisar todos los factores involucrados. Aun con pleno acceso a toda la información, es muy posible estar ignorando elementos vitales que fácilmente pueden pasar inadvertidos, puesto que es imposible revisar íntegramente la información todo el tiempo. Las escasas posibilidades de contrastar y verificar los procedimientos de evaluación tampoco favorecen una estimación efectivamente revisada de los resultados. De ahí que no sea extraño que incluso organismos teóricamente capaces de supervisar la inteligencia, carezcan del poder para acceder a todos los documentos y procedimientos, o bien no puedan cambiarlos; y aun cuando tengan esa potestad, pueden no saber exactamente dónde buscar o qué modificar; o que incluso cuando reúnen todas esas habilidades y capacidades, no tengan el estímulo o el tiempo necesario para llevar a cabo la tarea. Por ello, más que reformas parciales, las modificaciones requieren de un análisis completo del sistema, que establezca claramente responsables sensibles a los requerimientos de todos los poderes del Estado.





**Tabla 3.7**  
**Escándalos de inteligencia**

	Denuncias de intervención de la inteligencia militar en seguridad pública <sup>a</sup> (¿sanciones?)	Denuncias de actividades ilegales de inteligencia (¿sanciones?)
Centroamérica		
Costa Rica	No.	Sí. En junio de 1995, medios de comunicación denunciaron espionaje telefónico llevado a cabo por agentes de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DISN) contra políticos, empresarios y ciudadanos. Un juez ordenó el allanamiento de las instalaciones de la DISN y confiscó documentos y equipos (el director del organismo fue suspendido de su puesto y renunció posteriormente). El gobierno creó una comisión de reestructuración del servicio, la cual elaboró un informe en julio de 1996. La Asamblea Legislativa también nombró ese mismo año una comisión investigadora sobre la utilización de la Ley de Intervenciones Telefónicas.
El Salvador	No.	Sí. Se ha denunciado la participación del OIE en actividades relacionadas con la investigación de casos penales de alto impacto con vinculaciones en la clase política local. Actividad que se encuentra legalmente reservada para la Policía y la Fiscalía. También se ha denunciado la participación del Organismo de Investigación del Estado (OIE) en un escándalo de interceptación de comunicaciones telefónicas en líneas de organismos de la sociedad civil y opositores al gobierno (en ningún caso se han realizado investigaciones ni se han aplicado sanciones).
Cono Sur		
Argentina	Sí. En 2006 se denunció actividades de inteligencia en asuntos de Seguridad Interior llevadas a cabo por miembros de la Armada en la base de Trelew (por estos hechos fueron sancionados y separados del cargo el Jefe de Inteligencia Naval y el Comandante de Operaciones Navales. Otros involucrados en los hechos fueron sancionados con la máxima pena del Código de Justicia Militar.)	Sí. En 2006 ha habido distintas denuncias de líneas telefónicas y direcciones de correo electrónico de funcionarios y periodistas intervenidas. Por el momento no se han aplicado sanciones, porque todavía no se ha detectado el origen y los responsables de dichas actividades ilegales de inteligencia. Por otro lado, se investigan distintos hechos de mala utilización de fondos asignados a actividades de inteligencia, a saber: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se investiga la denuncia de sobornos pagados en el Senado de la Nación con fondos reservados de la Secretaría de Inteligencia en ocasión del tratamiento de la ley de reforma laboral en el año 2000.</li> <li>- Se investiga el pago de testimonios con fondos reservados de la Secretaría de Inteligencia en el atentado contra la Asociación Mutual Israelita (AMIA) y la participación de la Secretaría de Inteligencia en el encubrimiento de dicho atentado.</li> <li>- Se ha denunciado la mala utilización de fondos reservados de inteligencia para el pago de sobresueldos (no ha habido sanción).</li> </ul>



**Tabla 3.7**  
*(continuación)*

	Denuncias de intervención de la inteligencia militar en seguridad pública <sup>a</sup> (¿sanciones?)	Denuncias de actividades ilegales de inteligencia (¿sanciones?)
Cono Sur		
Brasil	No. En Brasil la Constitución dice que las FF.AA. son responsables de la mantención de la ley y el orden, y permite el uso de las FF.AA. en el control de la seguridad pública. Por lo tanto, según el ordenamiento jurídico del país, la participación de las FF:AA. en tareas de inteligencia interna es legal.	Sí, tanto por parte de la inteligencia militar como de la policía federal y policías estaduais, siendo las escuchas telefónicas ilegales la denuncia más frecuente. Uno de los casos más graves ocurrió en São Paulo el año 2002, donde la policía habría utilizado a prisioneros condenados para infiltrar grupos criminales (no ha habido sanciones en ninguno de esos casos).
Chile	No.	No. Sin embargo, el año 1992 aconteció un episodio de espionaje telefónico a una importante figura política, en que el capitán de Ejército Fernando Diez Vial confesó participación a nivel personal (no recibió sanción). El año 2005 se denunció la investigación por autoridades policiales, pero el caso parece no haber incurrido en ilegalidad (el año 2005, cuatro militares fueron condenados por su irrupción en un consulado dos años antes, en una operación torpemente ejecutada, y por motivos aún no aclarados). Respecto al caso Berríos, véase la sección Uruguay (los responsables chilenos aún están siendo procesados).
Uruguay	Sí, pero nunca se han concretado investigaciones serias y, por tanto, no se han confirmado las denuncias.	Sí, el llamado "Caso Berríos". Un químico chileno, Eugenio Berríos, fue trasladado por militares desde su país en 1991, en medio de la investigación por el homicidio del ex canciller de Salvador Allende, Orlando Letelier (Washington, 1976). Permaneció oculto en Uruguay hasta 1992, cuando habría sido asesinado al intentar fugarse (como sanción, se redestinó al general a cargo del Servicio de Información del Ministerio de Defensa Nacional y la destitución de Jefe de Policía del Departamento de Canelones, un coronel en retiro. Tres militares uruguayos fueron extraditados a Chile y aún se encuentran procesados por el caso).



**Tabla 3.7**  
*(continuación)*

	Denuncias de intervención de la inteligencia militar en seguridad pública <sup>a</sup> (¿sanciones?)	Denuncias de actividades ilegales de inteligencia (¿sanciones?)
Países Andinos		
Bolivia	Sí. En varias oportunidades la inteligencia militar ha servido para identificar conflictos sociales.	Sí, muchas. Las denuncias más importantes fueron el uso de la inteligencia militar para favorecer intereses particulares en el ámbito político (nunca se llegó a un proceso ni a una sanción).
Colombia	No. Casos como estos no se han manifestado en años recientes (últimos 8-10 años); no obstante, la naturaleza del conflicto colombiano ha causado frecuentes tensiones en la definición discreta de las esferas de acción de las autoridades de seguridad pública y las autoridades de la defensa nacional. En esta medida, las organizaciones de inteligencia militar rutinariamente desarrollan actividades de seguridad interna, sobre ciudadanos colombianos y extranjeros.	No.
Ecuador	Sí. Existen actividades de inteligencia militar y policial en asuntos de seguridad pública. Por ejemplo: seguimiento a mediados de los años ochenta a grupos subversivos que existieron en Ecuador. En este caso no se aplicaron sanciones, porque era considerada una actividad legítima en pro de la seguridad pública, que favoreció a la desarticulación de estos grupos. Actualmente existen demandas en las cortes de derechos humanos por las desapariciones y asesinatos en este período. Es frecuente que existan celos entre inteligencia policial y militar. Por lo general tratan de vulnerar cada institución para obtener recursos adicionales.	Sí. Han existido casos. Por ejemplo, interceptaciones de líneas telefónicas, seguimientos, acosos, amedrentamientos y desapariciones (hace algunos años hubo sentencias contra ex miembros de los servicios de inteligencia que cumplen condenas).
Perú	No.	Sí. Se denunció el seguimiento de periodistas por parte de agentes del entonces Consejo Nacional de Inteligencia (no hubo sanciones. La justificación fue que esos periodistas recogían información que filtraban ilegalmente miembros de dicho Consejo. Fue una de las razones que motivaron la renuncia en 2003 del jefe del Consejo.)

a/ Dado el característico secreto de la inteligencia, las denuncias son incidentales; no se pretende en ningún caso alcanzar representatividad, sino solo presentar casos relativamente conocidos.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*



### 3.5 Aspectos que constituyen desafíos del control democrático

Al considerar los *desafíos* que plantea el logro de un sistema de inteligencia efectivo y acorde a los requisitos de la democracia, se los puede ordenar según el ámbito en que se presentan.

#### *Ambigüedad de los principios, metas y métodos*

La reserva es parte de un sistema de inteligencia y esperar completa transparencia del mismo equivale a hacer inútil su existencia. Pero en cualquier democracia, incluso los aspectos más secretos y de mayor importancia para un Estado se supone son transparentes, al menos en los principios que los sustentan. América Latina y el Caribe, si bien ha hecho esfuerzos en las últimas décadas por mejorar la transparencia y el respeto a los derechos humanos básicos, apenas ha hecho los primeros avances en ese sentido. Rara vez se especifica alguna clase de control o sanción explícita sobre aquellos elementos supuestamente regulados por una ley de inteligencia, y menos aún la manera de medirlos. En muchos otros aspectos, la total discrecionalidad de los jefes de inteligencia en una serie de materias equivale en la práctica a la ausencia de regulación. Difícilmente puede encontrarse un procedimiento completo que obligue a *registrar* el uso de medidas especiales, a su *revisión* por un ente supervisor y a su *desclasificación* después de algún tiempo, aun cuando la tesis que sustenta su uso no haya sido probada. Pero por encima de todas esas imperfecciones y desafíos, es difícil hallar un verdadero debate nacional, donde se definan los temas relacionados con las acciones autorizadas en el exterior del país, las autoridades responsables de verificar el acatamiento de las normas, o los requisitos necesarios para el uso de medidas invasivas.

#### *Altos niveles de autonomía en la definición de metas*

Resulta notable el alto nivel de autonomía, y hasta de independencia, con que operan los servicios de inteligencia en la región. Sin embargo, esa libertad para definir sus metas pocas veces se extiende a la libertad para la definición de competencias profesionales (donde sí es valiosa). Como consecuencia, la organización termina por seguir su propia agenda o bien ser sensible al poder político, cuando no ambas cosas a la vez. Esta tendencia se da tanto en los aparatos castrenses como en los civiles.

Los servicios de inteligencia militares constituyen estructuras de escasa transparencia, tanto por su componente militar como por el de inteligencia. Por supuesto, son escasas las posibilidades de ejercer control sobre un área poco conocida, de una organización ya acostumbrada a funcionar ateniéndose únicamente a sus propios criterios y a los que impone la cadena de mando. Dichos servicios están, además, sometidos a una serie de normas que dificultan cualquier proceso de reorganización profunda. En contraposición, los servicios de inteligencia civiles son, en algunos aspectos, más susceptibles de ser sometidos a reformas profundas por parte del control civil. Pero, como contrapartida, el hecho de que sean más recientes como organización y no posean la misma cantidad de normas a las que están sujetos los organismos militares, determina que su funcionamiento esté sometido a una menor cantidad de restricciones.

#### *Insuficiente conocimiento sobre el tema*

Para el ejercicio de un efectivo control sobre las operaciones, procedimientos, funcionarios y registros de los servicios de inteligencia, se requiere generar mayores niveles de información como también conocimiento sobre el tema. En general, los escándalos de



## LA INTELIGENCIA COMO EROSIONADOR DE LA DEMOCRACIA. EL CASO MONTESINOS

Carlos Basombrío

El Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) fue el instrumento principal que utilizaron Vladimiro Montesinos y Alberto Fujimori para controlar el poder y enriquecerse ilícitamente. En 1990, según algunas informaciones, el SIN contaba con unas pocas decenas de personas, de los cuales aproximadamente un 20 por ciento eran oficiales en actividad, y el resto, militares retirados o civiles.

El cambio lo produjo el ex capitán Vladimiro Montesinos, que se vinculó al candidato Alberto Fujimori luego de la primera vuelta en su condición de abogado para “arreglarle” el problema de la evasión de impuestos. Rápidamente, Montesinos se convirtió en un asesor importantísimo en el entorno del candidato, que luego sería Presidente de la República.

Cuando Fujimori se convirtió en Presidente, Montesinos entró al SIN y convirtió a ese organismo en su base de operaciones. Con el total apoyo de Fujimori, empezó a producir cambios en las FF.AA.

Desde el SIN Montesinos realizó modificaciones muy importantes.

- En primer lugar, lo transformó de pequeño organismo burocrático en una inmensa organización que tuvo entre 1.200 y 1.500 empleados y agentes, con un presupuesto 50 á 60 veces más grande que en 1990, y que extendió su poder a unos 13.500 agentes de servicios de las FF.AA y la policía.
- En segundo lugar, usó al SIN para espiar a las FF.AA, manipularlas y generar cambios en la cúpula. De esa manera, se las agenció para pasar a retiro o enviar a puestos burocráticos a los oficiales institucionalistas más destacados, llamados a comandar sus instituciones. Y puso en su lugar a oficiales “manejables”.
- En tercer lugar, logró controlar desde el SIN los servicios de inteligencia de los institutos castrenses y de la policía, cosa que no había ocurrido antes. De esa manera usó no solo los recursos propios del SIN, sino de todos los servicios de inteligencia, para sus fines.
- En cuarto lugar, convirtió al SIN en el aparato político del gobierno, encargado de realizar las campañas políticas de Alberto Fujimori, espiar a la oposición y actuar sobre ella, vigilar y controlar los medios de comunicación, producir leyes que luego aprobaba el Congreso, controlar el Poder Judicial y el Ministerio Público.
- En quinto lugar, hizo girar al SIN y el esquema político y militar alrededor de su persona. A diferencia del gobierno militar 1968-80, que era básicamente institucional, Montesinos desinstitucionalizó los servicios de inteligencia y, en parte, las FF.AA.

inteligencia han sido tratados de manera superficial por la vía de eliminar lisa y llanamente organizaciones o subsistemas completos o, en el mejor de los casos, reduciendo su presupuesto o prohibiendo ciertas actividades. Resulta difícil encontrar casos en los que se fomente o siquiera facilite la comprensión del funcionamiento del sistema y no solo de

aspectos formales. La educación especializada abierta a la ciudadanía o la edición de material relacionado son solo algunas de las medidas que podrían adoptarse en ese ámbito, pero ciertamente debe abarcarse también un mejor nivel de educación y profesionalización de todos los actores involucrados, desde funcionarios hasta supervisores.



### **Estructuras organizacionales inadecuadas**

Relacionado al problema anterior está el hecho que los sistemas de gobierno en América Latina y el Caribe normalmente carecen de mecanismos de delegación efectiva. Así, funcionarios de alto rango poseen la autoridad para supervisar los sistemas, pero se carece de estructuras organizacionales para hacer efectiva tal supervisión. En lugar de la potestad de delegar esas labores en otro funcionario, poseen un equipo asesor que presta apoyo únicamente en los momentos en que se decide introducir un cambio esporádico, pero que se encuentra inhabilitado para generarlo por sí mismo. Lo mismo ocurre con las capacidades de supervisión, control y coordinación cuando están limitadas a un nivel ejecutivo y no existe una organización capaz de revisar profesionalmente el trabajo de los demás organismos y detectar las insuficiencias en los mismos. Y esto afecta tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo. El Poder Judicial tampoco está en mejor pie, en la medida en que los procedimientos legales para revisar una decisión de inteligencia pueden resultar excesivamente lentos. Como resultado, los controles permanentes resultan insuficientes, dado que carecen de poder efectivo o informado sobre el sistema. El problema, en este aspecto, es que se requiere de una revisión de la organización, desde las agencias hasta sus órganos de control político, pasando por los mecanismos de rendición de cuentas de sus directivos. Hasta ahora las reformas han sido parciales, por lo que el sistema de inteligencia suele ser una colección de agencias más o menos inconexas entre sí que, además de una aplicación desigual de normas, generan una duplicación de funciones y, más gra-

ve aún, espacios vacíos de inteligencia donde las competencias no están claramente definidas.

### **4. Conclusiones**

El control de la inteligencia es un tema vinculado con las relaciones civil-militares<sup>3</sup>, ya que en la mayoría de los países bajo dictaduras militares o guerras civiles los servicios de inteligencia fueron militarizados. Adicionalmente, con el retorno de la democracia, incluso aquellos países que lograron generar servicios civiles de inteligencia tienen servicios militares que en muchos casos funcionan de forma paralela, e incluso lo hacen en forma autónoma y separada. En estas circunstancias, y considerando el poder que implica el manejo de información propio de los servicios de inteligencia, se hace imperativo establecer un primer espacio de debate transversal al mundo militar y el civil. El segundo espacio de debate debe instalarse al interior del mundo civil, donde el principal desafío es la consolidación de un equipo profesional dedicado a la inteligencia, de manera de mantener el respeto al Estado de derecho e incrementar la eficiencia en el uso de recursos.

Ahora bien, ¿cuáles son los principales peligros que enfrentan los países de la región? Con el término de la guerra fría, la finalización de los principales conflictos políticos internos, el retorno a la democracia y la limitación de las hipótesis de conflicto internacional, se enfrentan nuevas amenazas, vinculadas especialmente a la presencia y crecimiento del crimen organizado en sus múltiples facetas. Tales situaciones vienen de la mano de procesos de avance tecnológico

<sup>3</sup> Bruneau, Thomas C. y Dombroski, Kenneth R. *Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies*, Cap. 6. En: Bruneau, Thomas C. y Tollefson, Scott D. eds. *Who Guards the Guardians and How. Democratic Civil-Military Relations*. Austin, Texas, University of Texas Press, 2006, p. 145.



que ponen en evidencia la necesidad de la colaboración internacional, de coordinación y de consolidación de equipos técnicos capaces de generar tanto información valiosa para anticiparse a posibles conflictos, como respuestas oportunas y eficientes a ellos cuando se producen, todo ello dentro de la normativa vigente.

Aun con un entramado legal sólido, el monitoreo permanente es una necesidad, pues las leyes en este ámbito, lejos de autoimplementarse, pueden ser violadas sin posibilidades de verificación. En varios países, ni siquiera los escándalos de inteligencia motivan suficientemente a la opinión pública y al sistema político para un reordenamiento adecuado. Las únicas excepciones a esta situación son la reforma peruana posterior al caso Montesinos, así como la revisión y reorganización de los sistemas militares de inteligencia argentina tras el episodio en la base de Trelew (en tabla 3.7). Varios países de Centroamérica, por su parte, sí tomaron en consideración las traumáticas experiencias vividas durante sus guerras civiles. Pero ese estímulo fue muy difuso, y aunque sí logró impulsar una legislación marco y la reorganización de sus entidades, no llegó a fomentar un monitoreo permanente o evitar que los antiguos agentes se incorporaran al nuevo sistema y continuaran con sus viejas prácticas.

Aunque la información disponible es escasa, habría también serias deficiencias en el control. Si bien todos los sistemas parecen poseer un sistema de supervisión o control, lo cierto es que varían en su naturaleza. Siguiendo una línea jerárquica, el Presidente de la República suele ser el jefe máximo del sistema, ya sea directamente o a través de un ministro. Sin embargo, en un gobierno democrático se debería contar también con un *control legislativo* que evite la colusión entre el Ejecutivo y las agencias para fines inaceptables, y ello no mediante comisiones perió-

dicas, sino *permanentes*. Ambos poderes del Estado, como representantes elegidos de la ciudadanía, son los únicos que pueden legitimar la operación de los organismos de inteligencia, ya que el principio de representación es aquí insustituible. Junto a lo anterior, la autoridad del Poder Judicial es también relevante para ajustar el ejercicio de los poderes especiales de los servicios de inteligencia a las normas generales del país. Dicho de otra forma, se plantea la tarea de cautelar al mismo tiempo los derechos de las personas y las necesidades de seguridad de manera consistente.

Sin embargo, un Presidente, o incluso un Ministro, sometido a una serie de demandas más urgentes, solo esporádicamente puede prestar atención al sistema de inteligencia. Normalmente se requiere alguna instancia ejecutiva intermedia, entre las agencias y la autoridad política, con el conocimiento, autoridad y distancia necesarios para entender las carencias y desafíos del sistema y, al mismo tiempo, con la influencia suficiente para traducir su trabajo en decisiones efectivas. Esta labor puede ser llevada a cabo en consejos que reúnan a todos los jefes de inteligencia, de manera que puedan resolverse los problemas más recurrentes de coordinación y control, sin tener que esperar a que una autoridad política resuelva. La eficacia de esta figura depende, a su vez, de algunos elementos como la adscripción de todos los jefes de inteligencia, la periodicidad de sus reuniones, la rendición de cuentas de quien preside los organismos policiales y militares y la capacidad de apelar a una autoridad mayor cuando las discrepancias en su interior sean insolubles o no sean acogidas.

Finalmente, la existencia de agencias sin intercambio de información a nivel interinstitucional facilita la duplicación de funciones y la descoordinación. Aun con la presencia de



consejos y directores, se requieren informes periódicos elaborados por personal establecido y capaz de acceder a la información de todo el sistema de inteligencia. Esto no implica necesariamente que deba haber dos organismos separados para las funciones de revisión y centralización de información (*a priori* es difícil decir si en el caso de Argentina, donde la Secretaría de Inteligencia del Estado concentra ambas funciones, el procedimiento es menos o más eficaz). Sí parece

cuestionable suponer neutralidad en el procesamiento de la información cuando el organismo encargado de ello es de carácter militar — como en Uruguay, donde la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado no solo se encuentra dentro del Ministerio de Defensa, sino que está a cargo de un militar—, pues son altas las probabilidades de que el compromiso de dicho organismo procesador, con su institución de pertenencia, introduzca de inmediato un sesgo difícil de evitar, o incluso de detectar.





# RECOMENDACIONES DE POLÍTICA





## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Uno de los objetivos del Reporte es la generación de propuestas de política que sirvan para mejorar la calidad de las iniciativas en desarrollo así como los marcos institucionales en las que se implementan. El análisis entregado en los capítulos previos nos permite elaborar propuestas para los diversos países de América Latina y el Caribe. Sin duda, cada contexto requiere de mayor especificidad; pero consideramos que los desafíos encontrados son transversales a toda la región. En dicho sentido, en este primer **Reporte del Sector Seguridad** centramos la atención en aquellos elementos presentes en la región que requieren ser, en primer lugar, reconocidos y posteriormente enfrentados para avanzar en una agenda común para las reformas del sector.

Los desafíos son múltiples y de distintos niveles. A continuación los presentamos, en su vinculación con el contexto general del sector Seguridad y luego específicamente con cada uno de los subsectores desarrollados en el presente Reporte.

### 1. Sector Seguridad

**Coordinación de políticas.** Las políticas en el sector Seguridad deben considerar sustantivamente a la Defensa, la Seguridad Pú-

blica y la Inteligencia, sin dejar de reconocer que existen otros ámbitos que juegan un rol significativo y que cruzan al accionar del sector. Avanzar por ende en una perspectiva de análisis integral, evidenciando la interrelación e interdependencia entre los diversos sectores pero reconociendo sus claras especificidades. Los procesos de reforma que se lleven a cabo en el sector pueden ser simultáneos pero requieren, sin duda, de una estrategia temporal que permita avanzar con resultados concretos. Si las reformas no son generadas desde una perspectiva sistémica, así como bajo una secuencia y prioridades específicas, es probable que los avances en un área puedan ser opacados e incluso contrarrestados por deficiencias en otras.

**Doble Desafío: Reformas comprehensivas y específicas.** Es importante no confundir una perspectiva comprehensiva, integral y coherente con la estricta separación entre las funciones militares, policiales y de inteligencia, las que deben ajustarse a los principios democráticos y desarrollo de instituciones del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil. Cada uno de estos subsectores tiene desafíos, tareas y funciones específicas cuyos límites debe ser claros, pero deben considerarse en conjunto al analizar y diseñar las

reformas. En aquellos contextos donde se están realizando tareas conjuntas se deben especificar los plazos de intervención así como las responsabilidades de cada uno de los actores.

***Delimitar y especificar las funciones de la policía y las FF.AA. en el ámbito legal y operativo.*** La necesidad de enfrentar el crimen organizado de forma eficiente debe ir de la mano del fortalecimiento de la institucionalidad policial encargada de la materia. Para esto es primordial avanzar en implementar mecanismos de control del uso de la fuerza, mejoramiento de la calidad del servicio y disminución de los actos de corrupción. Específicamente, la participación militar en temas de seguridad pública no debería convertirse en una práctica común. Por el contrario, se requiere avanzar en procesos de fortalecimiento policial y de redimensionamiento de las fuerzas militares. En casos donde se permita la participación de las FF.AA. en asuntos de seguridad interna, deben establecerse claros parámetros para su actuar incluyendo reglas de mando, temporalidad de la acción, mecanismos de coordinación con la acción policial y procedimientos de evaluación de su accionar.

***Mayor coordinación nacional y regional.*** Se torna prioritario diseñar una estrategia de reforma al sector Seguridad que imprima mayor coherencia y coordinación a nivel nacional entre las diferentes entidades involucradas en el tema. La misma prioridad se constata, a nivel externo, en cuanto a la generación de políticas bilaterales y regionales, así como a nivel de agencias donantes. La coherencia en los procesos de reforma permitirá evitar la duplicación de esfuerzos, así como un mejor monitoreo de sus avances y dificultades.

***Desarrollar perspectivas de actuación sub-regional.*** Dichas instancias deberán avanzar

en la definición de iniciativas efectivas de acción conjunta que permitan enfrentar, entre otros, el crimen organizado generando mecanismos de coordinación intergubernamental de tipo permanente. La entidad responsable deberá establecer metas y objetivos claros que a su vez vayan vinculados con responsables nacionales y regionales. Iniciativas de coordinación civil de alto nivel (ministerial) y de carácter permanente, con agenda preestablecida y definición de metas, generaría espacios de interacción internacional positiva.

***Evaluación y monitoreo de los procesos.*** Se requiere avanzar en la sistematización de los procesos de reforma y el monitoreo de su implementación. Es importante que se promuevan estudios a nivel nacional –tanto en el ámbito público como privado– que den cuenta del desarrollo de políticas en el sector. Esto permitirá evaluar la situación así como reconocer las condiciones para una posible reforma exitosa. El monitoreo de los procesos permite evaluar el financiamiento así como la efectividad y los resultados de las medidas adoptadas.

***Fortalecer las capacidades de seguimiento y monitoreo del Poder Legislativo.*** Este es un objetivo parte de la agenda de corto plazo en el sector Seguridad de América Latina y el Caribe. La consolidación de equipos de apoyo legislativo, el establecimiento de comisiones específicas para el sector Seguridad y el aumento de atribuciones de los Parlamentos para el monitoreo de las acciones y decisiones deben ser prioridades en la agenda. La contratación de personal especializado en la temática para conformar equipos de expertos que asesoren a los diversos parlamentos de la región es un primer paso muy relevante. Como se ha señalado en este Reporte, el rol fiscalizador del Poder Legislativo debe asumir mayor protagonismo, utilizando las atribuciones ya existentes.



**Diseñar e implementar sistemas de rendición de cuentas.** El Reporte da cuenta de los altos niveles de autonomía que presentan las tres instituciones analizadas. Situación que da pie a la prioridad que debe darse al diseño e implementación de sistemas de rendición de cuentas. Los mismos deberían estar vinculados no solo con la revisión de los gastos e inversiones realizados por cada uno de los subsectores, sino también con la efectividad de las iniciativas desarrolladas. El involucramiento de la sociedad civil es clave para afianzar estos sistemas de rendición de cuentas públicas, reconociendo la necesidad de críticas constructivas y de miradas que permitan avanzar en una agenda conjunta de trabajo.

**Fortalecer los niveles de profesionalización.** Cada una de las instituciones analizadas evidencian limitados niveles de profesionalización. Así, es vital avanzar en mejorar los requisitos de ingreso para las FF.AA. y las policías, así como las exigencias para la incorporación a los servicios de inteligencia. En este sentido, tendrían que aumentarse los años de formación en aquellos países donde los requisitos de ingreso no consideran la educación básica completa. Adicionalmente, se debe disminuir la brecha de formación existente entre los oficiales y los suboficiales o tropa que se desempeña directamente con la población en terreno, para mejorar la relación con la ciudadanía y la calidad del servicio.

**Fortalecer los equipos civiles de asesores.** La temática del sector Seguridad debe ser analizada y desarrollada desde el mundo civil, particularmente desde las universidades y los centros de investigación. La limitada experticia civil sobre la situación apoya al mantenimiento de un circuito donde el debate del sector queda en manos de los miembros de las FF.AA., policiales o en los servicios de inteligencia. En este sentido, se requiere ins-

titucionalizar la presencia de equipos de asesores civiles al interior de los ministerios, con carácter permanente que aporten a la constitución de un conocimiento aplicado en la materia.

**Establecer mecanismos apropiados para la definición presupuestaria.** El presupuesto del sector seguridad debe ser debatido abiertamente para asegurar su rentabilidad. Las propuestas entregadas por las FF.AA., las instituciones policiales y los servicios de inteligencia tienen que ser confrontados con las necesidades de otros sectores del gobierno. El Poder Legislativo tiene que mejorar su influencia en el debate presupuestario aplicando sistemas de evaluación completa de costo-eficiencia. Adicionalmente, los ministerios de Hacienda (encargados de la elaboración de los presupuestos) deberán fortalecer sus métodos de validación de los requerimientos de los diversos organismos del sector.

## 2. Subsector Defensa

**Fortalecimiento de las capacidades institucionales.** Es fundamental mejorar las capacidades de las instituciones del Estado democrático con injerencia en la supervisión, gerencia y control del sector Defensa. Esto, especialmente en materia de diseño y planificación de políticas, donde las atribuciones del Ministerio de Defensa aún son débiles en relación a las FF.AA. El aumento de personal de planta civil debiese estar asociado a la formación de funcionarios especialistas en el tema.

**Desarrollar mecanismos de monitoreo presupuestario.** En muchos países la forma como se gasta el presupuesto en Defensa es una incógnita. Más allá de conocer los montos generales es necesario avanzar con elementos de transparencia, control y evaluación de los gastos que deben ser analizados en detalle por los ministerios respectivos, los

ministerios de Hacienda y las comisiones especializadas del Parlamento.

**Conducción civil democrática.** El Reporte destaca la existencia de una serie de atribuciones legales que posee la autoridad política respecto a Defensa, entre las que se incluye la presencia de autoridades civiles conduciendo el sector, atribuciones de mando sobre los comandantes en jefe y sobre nombramiento y retiros, etc.). Sin embargo, se advierte una baja capacidad de las autoridades civiles en ámbitos que aún están controlados por las decisiones castrenses o donde la autoridad civil no tiene la voluntad política o no está preparada para intervenir, entre los que destacan: Justicia militar; Educación/Formación militar y definición presupuestaria.

**Misiones y funciones de las Fuerzas Armadas.** El Reporte constata la ambigüedad existente en la definición de las funciones militares, tanto en temas propios del desarrollo que ejercen las FF. AA. en varios países de la región, así como el creciente rol en ámbitos propiamente policiales. Sin embargo, en la mayoría de los países en donde los militares han desarrollado operaciones de este tipo es más bien una respuesta *ad hoc* a ciertas crisis domésticas y no corresponde a una política del sector con objetivos y límites claros. La extensión de las funciones militares a ámbitos de seguridad pública puede constituirse en una “ventana de oportunidad” para la generación de políticas integrales del sector, tomando en cuenta las capacidades de las instituciones militares y policiales *versus* las necesidades domésticas específicas. Para ello, es fundamental que cada país, considerando su especial contexto político y social, debata sobre las funciones, capacidades y necesidades tanto de cuerpos militares como policiales en materias de seguridad pública especialmente en aquellos contextos marcados por una alta presencia del crimen organizado.

### 3. Subsector Seguridad Pública

**Especificar misiones y funciones.** Se requiere una profunda revisión de las misiones y funciones que cumplen las instituciones policiales. En muchos países se debe focalizar el accionar policial en aquellas problemáticas propias de las instituciones policiales referidas a la prevención y control del delito. Así, tendrían que redefinirse múltiples labores que disminuyen la capacidad institucional para prevenir y controlar el delito.

**Mejorar la capacidad de liderazgo civil democrático.** La conducción de las políticas de seguridad debe tener responsables civiles cuyas decisiones sean evaluadas. Adicionalmente, es necesario consolidar espacios no gubernamentales de seguimiento de tales medidas para limitar el uso político de la institución. Con este fin, la conformación de auditorías ciudadanas o consejos nacionales de seguridad pública con amplia representación puede ser una alternativa a revisar en cada contexto nacional.

**Mejorar los sistemas de ingreso y capacitación del personal policial.** Uno de los problemas centrales evidenciados en el Reporte es la limitada preparación y deficiente capacitación de sus miembros. Por ende, se propone revisar los sistemas de ingreso aumentando los requisitos así como potenciando los sistemas de capacitación. Todo lo anterior debería vincularse a una mejora en la escala de ingreso salarial y sistemas de protección social (coberturas de salud, educación y jubilación) para sus miembros.

**Promover iniciativas de policía comunitaria orientada a la resolución de problemas.** Se constata en la región la necesidad de fortalecer una mayor responsabilidad hacia la comunidad, para lo cual las policías deben enfatizar sus actividades de prevención de la violencia y el crimen y fortalecer



sus capacidades para lograr mayor colaboración ciudadana. Esta asociación con la comunidad es requisito fundamental para ampliar los objetivos policiales a reducir el miedo al delito y mejorar las relaciones sociales y el orden social.

**Avanzar en la regulación de los servicios privados de seguridad.** La oferta privada de seguridad en muchos países supera a la pública, convirtiéndose en un actor central del uso de la fuerza que debe ser regulado. Es por esto que se propone la necesidad de instancias independientes de regulación, tipo superintendencias, que permitan no solo asegurar la calidad del servicio, sino también la correcta utilización de sus facultades. De esta forma, una mayor fiscalización de estas prestaciones protegerá a la ciudadanía que se enfrenta a una industria muchas veces informal y poco profesionalizada.

**Regular la participación policial en servicios de seguridad privada.** El Reporte evidenció que en diversos países la seguridad privada es un sistema paralelo que cuenta con la participación de funcionarios policiales, que ven en esta actividad una posibilidad de mejorar los ingresos. Esto, puede representar cierta vulnerabilidad del sistema de seguridad pública, que podría ser contrarrestada estableciendo condiciones de ingreso, instancias de reentrenamiento y control de actividades fuera del horario laboral.

**Mejorar los sistemas de control y evaluación de las políticas desarrolladas.** Una de las medidas que se torna transversal a las entidades del sector corresponde al control y evaluación de políticas. Se requiere de instancias que promuevan el mejoramiento de la gestión y operación además de la necesaria definición de mecanismos de rendición de cuentas. De modo complementario,

la sociedad civil también puede asumir un rol preponderante en la evaluación y monitoreo tanto desde los expertos como de los destinatarios.

#### 4. Subsector Inteligencia

**Reconocer a los servicios de inteligencia como una política pública con responsabilidades y necesarios mecanismos de rendición de cuentas.** Aun con la mejor arquitectura institucional, el sistema de inteligencia puede no cumplir sus propósitos, si la sociedad civil no le presta atención. Como en muchos ámbitos públicos, es la atención de la ciudadanía lo que provee estímulo en la prensa y en los gobernantes para prestar adecuada atención el sector. Se requiere abordar el tema de la inteligencia como política pública, lo que incluye una serie de regulaciones sobre su control, rendición de cuentas, objetivos, principios normativos que definen su actuar, preparación, etc.

**Aclarar los principios, metas y métodos de los servicios de inteligencia.** No basta con suponer que las normas profesionales son suficientes para asegurar el buen funcionamiento del sistema. Debe haber una ley marco que regule la Inteligencia, definiendo para qué existe y qué métodos puede usar. De esta manera se pueden conjugar las necesidades de seguridad con el respeto a los derechos esenciales de los ciudadanos.

**Avanzar en legislación específica del sector que permita mayores y mejores niveles de monitoreo por parte del Legislativo.** Esto va más allá de la mera existencia de una comisión especial sin continuidad. Incluye la necesidad de informes regulares de actividades desarrolladas ante comisiones adecuadamente asesoradas, de manera de controlar a lo largo del tiempo la adecuación de los servicios de inteligencia a los objetivos que el país se ha fijado.



***Establecer instancias de coordinación intersectorial de los servicios de inteligencia.*** Esto requiere más que mecanismos de consulta, e intercambio de opiniones; implica crear algún comité donde todos los directores de Inteligencia, civiles, policiales y militares, deban reunirse y confrontar diferencias. Requiere también otorgarle a alguna agencia las competencias de revisar toda la información que recolectan las demás. Finalmente, es recomendable crear algún cargo responsable de la coordinación, de manera que no sea el Presidente o el Primer Ministro quien deba supervisar los problemas

de ámbitos y responsabilidad de cada agencia.

***Promover un ordenamiento claro de las competencias profesionales de los funcionarios del sector.*** El sistema de reclutamiento, carrera, responsabilidades y privilegios de los funcionarios de Inteligencia debe estar cuidadosamente delimitado. Por una parte debe orientar su trabajo para que dé respuesta a las necesidades de Inteligencia, pero al mismo tiempo no debe ser sensible a presiones que puedan desviar su labor hacia fines personales o político partidarios.





**ANEXOS**





# ANEXOS

## SECTOR DEFENSA

**Tabla 1**  
*Rol del Presidente en relación a las FF.AA. y sus atribuciones por subregión*

Sub-región	País	Rol del Presidente	Atribuciones
Centroamérica y México	El Salvador	Comandante General de la Fuerza Armada.	Ejercer la dirección político-militar por medio de la Fuerza Armada. Organizar, conducir y mantener la Fuerza Armada. Conferir los grados militares y ordenar el destino, cargo o baja de los oficiales. Disponer de la Fuerza Armada para la Defensa. Dirigir la guerra y hacer la paz. Fijar el número razonable de efectivos anualmente.
	Guatemala	Comandante General del Ejército.	Decretar la movilización y desmovilización. Otorgar los ascensos de los oficiales. Conferir condecoraciones y honores militares. Conceder pensiones extraordinarias. Designar generales y almirantes.
	Honduras	Comandante General de las FF.AA.	Declarar la guerra y la paz cuando el Congreso está en recesión. Velar porque las FF.AA. sean apolíticas, profesionales y no deliberantes. Mantener la paz y seguridad interna. Permitir la salida y entrada de tropas con previa autorización del Congreso. Movilizar a las reservas en casos tipificados. Asegurar la política de Defensa. Conferir condecoraciones y honores. Otorgar los ascensos desde subteniente a capitán.
	México	Comandante Supremo de las FF.AA.	Nombrar con aprobación del Senado los coroneles y demás oficiales superiores. Nombrar a los demás oficiales. Disponer de la totalidad de la FF.AA.
	Nicaragua	Jefe Supremo del Ejército.	Disponer de las fuerzas. Ordenar el inicio de las operaciones militares en caso de agresión. Ordenar según su criterio la intervención de las FF.AA. en caso de disturbios que excedan la capacidad de la Policía Nacional. Aprobar y otorgar a los oficiales los grados de general. Ordenar la movilización en caso de emergencia. Nombrar a los agregados militares. Otorgar condecoraciones. Tomar juramento al Alto Mando. Determinar la política de Defensa.

**Tabla 1**  
*(continuación)*

Sub-región	País	Rol del Presidente	Atribuciones
Cono Sur	Argentina	Comandante en Jefe de todas las fuerzas.	<p>Conducción de los temas de Defensa. No solo puede declarar la guerra, sino también ordenar represalias, pero siempre con autorización del Congreso. Conducción integral de la guerra con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional. Conducción militar de la guerra con el asesoramiento del ministro de Defensa y el jefe del Estado Mayor Conjunto.</p>
	Brasil	Comandante Supremo de las FF.AA.	<p>Conducción de las FF.AA. Garantizar los poderes constitucionales, la ley, el orden y la participación en operaciones de paz. Nombrar y remover a los oficiales generales.</p>
	Chile	Jefe Supremo de las FF.AA.	<p>Dispone, organiza y distribuye las fuerzas de aire, mar y tierra. En caso de guerra puede ejercer la conducción estratégica. Declarar la guerra, pero habiendo oído al Consejo de Seguridad Nacional. Declarar los estados de excepción. No puede reducir el presupuesto, aunque puede negar su autorización para compras de material bélico<sup>a</sup>.</p>
	Paraguay	Comandante en Jefe de las FF.AA.	<p>Dirigir la Defensa nacional. Elaborar la política de Defensa del Estado. Dictar los reglamentos militares. Disponer de las FF.AA. Proveer los grados en todas las armas, previo acuerdo del Senado en el caso de los oficiales.</p>
	Uruguay	Tiene el Mando Superior, que además es conformado por el ministro.	<p>Conservar el orden y la tranquilidad interior y la seguridad en lo exterior. Proveer empleos militares y conceder ascensos desde el grado de coronel y sus equivalentes. Dar retiros y arreglar las pensiones de los empleados civiles y militares.</p>



**Tabla 1**  
*(continuación)*

Sub-región	País	Rol del Presidente	Atribuciones
Países Andinos	Bolivia	Capitán General de las FF.AA.	Designar a los Comandantes en Jefe de las FF.AA. Proponer al Senado los ascensos a general y almirante en caso de vacancia o de guerra.
	Colombia	Comandante Supremo de las FF.AA.	Aprobar el plan de seguridad y Defensa. Aprobar los documentos primarios sobre Seguridad y Defensa Nacional. Aprobar los planes de guerra presentados por el Consejo Superior de Seguridad y Defensa. Ordenar los planes de movilización y desmovilización nacional. Aprobar la estrategia de seguridad y Defensa.
	Ecuador	Es la máxima autoridad de la Fuerza Pública.	Designar al Alto Mando. Otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales. Aprobar los reglamentos de cada fuerza. Asumir la dirección política de la guerra.
	Perú	Jefe Supremo de las FF.AA.	Presidir el sistema de Defensa Nacional. Organizar, distribuir y disponer el empleo de las FF.AA. Otorgar los ascensos. Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República.

a/ En Chile los fondos para gastos corrientes están regulados con un mínimo por una ley orgánica constitucional, además de los recursos que otorga la llamada "Ley del Cobre" para la adquisición de sistemas de armas e insumos asociados. Aunque el Presidente podría eventualmente iniciar proyectos de ley para cambiar ambas normas, o vetar partidas de gasto, no puede reducirlo ni reasignar ninguna de esas fuentes de ingreso a través de presupuesto regular. Esta es una atribución que no se establece de manera explícita en la Constitución pero que se extrae de otras leyes con alcance para el sector.

- Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

**Tabla 2**  
**Funciones de las FF.AA. determinadas por ley**

Subregión	Caribe					Centroamérica			Cono Sur				Países Andinos				
Funciones	Países	Barbados	Belice	Jamaica	Rep. Dominicana	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Seguridad y orden interno en situaciones de excepción					✓	✓		✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓
Colaborar en la lucha contra narcoactividad y crimen organizado			✓		✓	✓	✓	✓							✓	✓	✓
Colaborar en la lucha contra el terrorismo				✓				✓					✓		✓	✓	
Colaboración con las policías		✓	✓	✓	✓		✓	✓				✓	✓				
Resguardar el orden en actos eleccionarios							✓	✓			✓				✓	✓	✓
Asistencia en catástrofes y emergencias		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓			✓				
Preservación del medio ambiente							✓	✓	✓	✓			✓	✓			
Tareas de acción comunitaria y cívica									✓	✓			✓				
Aportar al desarrollo y colaborar con otras instituciones del Estado				✓		✓	✓	✓		✓	✓			✓			✓
Participar en operaciones de paz							✓	✓	✓		✓						

• *Fuente: Elaboración propia (2006) basado en leyes orgánicas y otros documentos oficiales detallados a continuación. No se incluye México ni Guatemala en la tabla pues en su normativa no se contempla un listado de funciones, lo que no implica que en la práctica sus FF.AA. no realicen muchas de ellas.*

- **Barbados:** la participación en emergencias u otras funciones tiene una base regular dado que la *Defense Act* señala que pueden cumplir cualquier tarea que les encomiende el *Defense Board*. Algunos han argumentado que esto debería tener alguna restricción o protocolo, pero no se ha concretado nada al respecto. (Barbados Defence Act. 1979. Laws of Barbados, Chapter 159).
- **Belice:** las funciones que se mencionan son algunas que en el pasado las FF.AA. han realizado de acuerdo a lo que señala el *Defense Act*: "otros deberes que de tiempo en tiempo puede definir el gobernador general". Belize Defence Act.,1978). Laws of Belize Chapter 135. Revised Edition, 31 de diciembre de 2000.
- **Jamaica:** Strategic Defence Review: a Transformed JDF Enhancing Jamaica's Security, 2006 y National Security Strategy for Jamaica. Towards a Secure and Prosperous Nation, 2006.
- **República Dominicana:** Ley orgánica de las Fuerzas Armadas de República Dominicana, 1996.
- **El Salvador:** Decreto Legislativo N° 356, Ley orgánica de la Fuerza Armada, de 1998 y Libro Blanco de la Defensa, 2006.
- **Honduras:** Decreto N° 39, Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, 2001.
- **Nicaragua:** Ley 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar, del 23 de agosto de 1994 y Libro de la Defensa, 2005.
- **México:** Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, del 26 de diciembre de 1986 y Ley Orgánica de la Armada de México, del 30 de diciembre de 2002.
- **Argentina:** Decreto N° 727 de 2006, que potencia y especifica las funciones del Consejo de Defensa Nacional, del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor Conjunto; Ley 24.054 de Seguridad Interior; y Libro de la Defensa (1999).
- **Brasil:** Constitución Política de la República, 1988; Ley Complementaria N° 97 sobre Organización y Empleo de las FF.AA. de 1999; y su reforma, Ley N° 117 de 2004.
- **Chile:** Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2002.
- **Paraguay:** Ley N° 74, de Organización General de las Fuerzas Armadas, 1991 y Decreto 17.885, sobre colaboración con la Policía Nacional. 2002.
- **Uruguay:** Libro de la Defensa Nacional, 2005; Decreto-Ley 14757, Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1974 (modificada en 1997) y *La Defensa Nacional, Aportes para un Debate*, Ministerio de Defensa Nacional, 2005.
- **Bolivia:** Ley orgánica N° 1.405 de las FF.AA. de la Nación, *Comandantes de la Independencia de Bolivia*.
- **Colombia:** Ley N° 684, por la cual se expiden normas sobre organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones.
- **Ecuador:** Política de la Defensa Nacional, 2002 y Ley orgánica de las FF.AA, ley N° 109.RA/1990.
- **Perú:** Constitución Política del Perú, 1993 (artículo, 171). La función de control de narcotráfico se encuentra en Ley N° 26247 del 25 de noviembre de 1993; y la seguridad en elecciones en la Directiva N° 021 VALP/B/01.



**Tabla 3**  
*Presencia de Comando Conjunto, elección y remoción del superior máximo de las FF.AA.*

Subregión	País	Comando Conjunto	Elección	Duración
Centroamérica y México	El Salvador	No, hay jefe y subjefe del Estado Mayor Conjunto y jefes de cada fuerza.	El Presidente nombra al alto mando. Los jefes de cada fuerza se escogen de la propuesta del ministro y del jefe de Estado Mayor Conjunto.	Todo el Alto Mando es considerado como personal de confianza, por lo que no hay período definido de duración y la remoción es de discreción del Presidente.
	Guatemala	No, el único jefe máximo es el jefe del Estado Mayor del Ejército.	Es nombrado por el Presidente y depende de su confianza y la del ministro, que es militar también.	Usualmente duran dos años en el cargo pero no está establecido por ley.
	Honduras	No, hay jefe del Estado Mayor Conjunto, Junta de comandantes y Jefe del Estado Mayor Presidencial.	Son nombrados por el Presidente.	No hay duración determinada, pues pueden ser removidos libremente por el Presidente
	México	No, hay comandante de los Mandos Superiores	El Presidente designa al Alto Mando.	No hay causales directas de remoción.
	Nicaragua	Hay comandante en jefe del Ejército.	Es nombrado por el Presidente a propuesta del Consejo Militar.	El cargo tiene 5 años de duración, pero no es paralelo al período presidencial.
Cono Sur	Argentina	Existe jefe Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. y es el responsable del empleo de los medios militares durante tiempos de paz.	El cargo es de exclusiva responsabilidad del Presidente. Son escogidos entre los generales, almirantes y brigadieres.	Al ser de confianza no se especifica y no hay causales de remoción explícita.
	Brasil	No hay Comando Conjunto, solo comandantes de cada fuerza y Estado Mayor de la Defensa como asesor.	El Presidente designa al comandante en jefe de cada fuerza.	La remoción de los comandantes es de exclusiva confianza del Poder Ejecutivo, aunque hay causales de retiro.
	Chile	No hay Comando Conjunto, solo comandantes de cada fuerza y Estado Mayor de la Defensa como asesor.	El Presidente designa al comandante en jefe de las FF.AA., de cada fuerza y al general director de Carabineros entre los cinco oficiales de mayor antigüedad.	El comandante dura 4 años en el cargo, pero no coincide con el período presidencial.
	Paraguay	Hay un comandante de las Fuerzas Militares y Estado Mayor Conjunto como asesor.	Son nombrados por el Presidente	Son removidos por el Presidente y no hay causales de remoción, dependen de su confianza.

**Tabla 3**  
*(continuación)*

Subregión	País	Comando Conjunto	Elección	Duración
	Uruguay	No hay Comando Conjunto, solo comandantes de cada fuerza y Estado Mayor Conjunto como asesor.	Los comandantes son designados por el Presidente según grado y antigüedad.	Hay normas para el retiro pero no causales de remoción y depende de la decisión del Ejecutivo.
Países Andinos	Bolivia	Hay comandante en jefe y comandos de cada fuerzas	Es designado por el Presidente, se alterna entre las fuerzas.	Dura dos años en el cargo, pero la remoción es de exclusiva confianza del Presidente.
	Colombia	Existe un comandante general además de los comandantes en jefe de cada rama.	El Presidente nombra al comandante general, al jefe de Estado Mayor Conjunto y a los comandantes de cada rama de una lista de candidatos preparada por el ministro de Defensa.	La duración en el cargo es de 4 años, pero dependen de la confianza del Presidente por lo cual suelen asumir durante el primer año de mandato del Presidente.
	Ecuador	Sí, hay un Jefe del Comando Conjunto.	Es designado por el Presidente de entre los 3 oficiales de mayor antigüedad, al igual que los comandantes generales de cada fuerza.	EL cargo tiene 2 años de duración, hay causales de remoción y retiro, pero es decisión del Presidente y puede ser sugerido por el ministro o el Consejo de Generales.
	Perú	Hay Jefe del Comando Conjunto y Comandantes Generales de cada fuerza.	Es nombrado por el Presidente.	Depende de la exclusiva confianza del Presidente y no hay causales de remoción, por lo cual no hay tiempo determinado de duración en el cargo.

• Fuente: elaboración propia, 2006.



**Tabla 4**  
**Elementos de control de FF.AA.**

Sub-región	País	Facultades parlamentarias	Comisiones parlamentarias	Control interno
Centroamérica	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decretar el presupuesto de ingresos y gastos.</li> <li>- Declarar la guerra y ratificar la paz.</li> <li>- Permitir o negar el tránsito de tropas extranjeras en el territorio nacional.</li> <li>- Interpelar al ministro de Defensa y recomendar su destitución cuando corresponda.</li> <li>- Legislar en todas las materias de interés de la nación, lo que incluye la Defensa y las FF.AA.</li> </ul>	<p>Asamblea Legislativa Comisión de Defensa Nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspectoría General de las FF.AA. bajo el Estado Mayor Conjunto.</li> <li>- Unidad de Auditoría Militar y Unidad de Auditoría Interna en la órbita del ministerio.</li> </ul>
	Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Puede declarar la guerra y aprobar los tratados de paz.</li> <li>- Aprobar o modificar el presupuesto.</li> <li>- Solicitar informes a funcionarios de gobierno y acusarlos en caso de mal desempeño.</li> <li>- Aprobar o rechazar tratados de Defensa</li> <li>- Autorizar la declaración de los Estados de Excepción.</li> <li>- Legislar en todas las materias de interés de la nación, lo que incluye la Defensa y las FF.AA.</li> </ul>	<p>Congreso de la República Comisión de Defensa Nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditoría Militar de Cuentas en la órbita del ministerio.</li> <li>- Dependencias de control de gestión dentro de cada rama de las FF.AA.</li> <li>- Inspectorías generales dentro de las distintas FF.AA.</li> </ul>
	Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Puede declarar la guerra y hacer la paz.</li> <li>- Autorizar ingreso y egreso de tropas.</li> <li>- Puede interpelar miembros del gobierno y comandantes de las FF.AA. por mal ejercicio de sus funciones.</li> <li>- Legislar y fiscalizar en materias de interés nacional, sin excepción de la Defensa y las FF.AA.</li> <li>- Conferir grados de las FF.AA. desde mayor a general de División.</li> <li>- Fijar el número miembros permanentes de las FF.AA.</li> <li>- Aprobar el presupuesto nacional, que incluye a la Defensa.</li> </ul>	<p>Congreso Nacional Comisión de Defensa Nacional y Seguridad Pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditoría Interna en la órbita de la Secretaría de Defensa Nacional.</li> <li>- Auditoría Jurídica Interna de las FF.AA.</li> <li>- Inspectoría General de las FF.AA.</li> </ul>
	México	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ratificar los nombramientos de coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.</li> <li>- Autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes.</li> <li>- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.</li> <li>- Autorizar la declaración de guerra.</li> <li>- Expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.</li> <li>- Levantar y sostener a las instituciones armadas, y reglamentar su organización y servicio.</li> </ul>	<p>Cámara de Senadores Comisión de Defensa Nacional Cámara de Diputados Comisión de Defensa Nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea.</li> <li>- Consejo de Honor del Ejército y la Fuerza Aérea.</li> </ul>

**Tabla 4**  
*(continuación)*

Sub-región	País	Facultades parlamentarias	Comisiones parlamentarias	Control interno
	Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.</li> <li>- Expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.</li> <li>- Aprobar el presupuesto de Defensa.</li> <li>- Autorizar ingreso y egreso de tropas.</li> <li>- Aprobar o rechazar tratados de Defensa.</li> <li>- Solicitar informes a los ministros y entes autónomos gubernamentales.</li> <li>- Legislar en todas las materias de interés de la nación, lo que incluye la Defensa y las FF.AA.</li> </ul>	Asamblea Nacional Comisión de Defensa y Gobernación.	El alto mando del Ejército, que incluye las fuerzas terrestres, aéreas y navales contempla la figura del Inspector General.
	Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorizar declaración de guerra y paz.</li> <li>- Autorizar ingreso y egreso de tropas.</li> <li>- Aprobar nombramiento de oficiales superiores.</li> <li>- Autorizar declaración de estados de excepción.</li> <li>- Legislar en materias de Defensa, organización y gobierno de las FF.AA.</li> <li>- Fijar el presupuesto nacional, que incluye la Defensa.</li> </ul>	<p>Cámara de Senadores Comisión de Defensa Nacional.</p> <p>Cámara de Diputados Comisión de Defensa Nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sindicatura General de la Nación para todo organismo de Gobierno</li> <li>- Unidad de auditoría del Ministerio de Defensa.</li> <li>- Unidades de control de gestión y supervisión dentro de cada FF.AA.</li> </ul>
Cono Sur	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorizar declaración de guerra y paz.</li> <li>- Autorizar ingreso y egreso de tropas.</li> <li>- Autorizar declaración de estados de Defensa y de sitio.</li> <li>- Legislar en todas las materias de interés de la Unión Federal, lo que incluye la Defensa y las FF.AA.</li> <li>- Aprobar el presupuesto nacional, que incluye la Defensa.</li> </ul>	<p>Senado Federal Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional.</p> <p>Cámara de Diputados Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría de Control Interno en el nivel ministerial y de las FF.AA.</li> <li>- Existen estructuras de control interno en cada comando de las FF.AA.</li> </ul>
	Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorizar ingreso y egreso de tropas.</li> <li>- Puede acusar a miembros del gobierno y Comandantes de las FF.AA. por mal ejercicio de sus funciones.</li> <li>- Declarar si tienen curso las acusaciones a comandantes en jefe de las FF.AA.</li> <li>- Legislar y fiscalizar en materias de interés nacional sin excepción de la Defensa y las FF.AA.</li> <li>- Aprobar el presupuesto nacional, excluidos los fondos de la Ley del Cobre</li> <li>- Se pronuncia sobre Estados de Excepción.</li> </ul>	<p>Senado Comisión de Defensa Nacional.</p> <p>Cámara de Diputados Comisión de Defensa nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay instancia específica de control en el Ministerio además de los organismos de control de gestión generales de todas las instancias de gobierno.</li> <li>- Para cada rama de las FF.AA. existe una Auditoría General y Contraloría General dependiente directamente del comandante en jefe.</li> </ul>



<p>Paraguay</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorizar declaración de Estado de Defensa Nacional y la declaración de paz.</li> <li>- Autorizar ingreso y egreso de tropas.</li> <li>- Dicta modifica o deroga códigos y leyes en todo tipo de materias, incluida la Defensa nacional.</li> <li>- Puede declarar Estado de Excepción.</li> <li>- Prestar acuerdo para los ascensos de los oficiales superiores de las FF.AA y de la Policía Nacional.</li> <li>- Aprobar el presupuesto nacional, que incluye a la Defensa.</li> </ul>	<p>Cámara de Senadores Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional. Cámara de Diputados Comisión de Defensa Nacional, Seguridad y Orden Interno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dentro del ministerio existe la Dirección de Inspectoría General de las FF.AA.</li> <li>- Dentro de cada rama de las FF.AA. existe una unidad de inspección propia.</li> <li>- Para todas las áreas de gobierno existe control por parte de la Auditoría General del Poder Ejecutivo.</li> </ul>
<p>Uruguay</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorizar declaración de guerra y paz.</li> <li>- Autorizar ingreso y egreso de tropas.</li> <li>- Designar anualmente la dotación necesaria para las FF.AA.</li> <li>- Hacer los reglamentos de milicias.</li> <li>- Legislar en materias de Defensa y de organización y gobierno de las FF.AA.</li> <li>- Aprobar el presupuesto nacional, que incluye a la Defensa.</li> </ul>	<p>Cámara de Senadores Comisión de Defensa Nacional. Cámara de Representantes Comisión de Defensa Nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El sistema de control de los actos y de la gestión económico-financiera de todos los organismos del Estado incluido el Ministerio de Defensa, corresponde a la Auditoría Interna de la Nación.</li> <li>- El control interno de cada rama no responde a una dependencia particular, sino que está dada por la propia jerarquía.</li> </ul>
<p>Bolivia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar el presupuesto.</li> <li>- Autorizar declaración de guerra.</li> <li>- Aprobar ascensos y retiros de oficiales.</li> <li>- Legislar en todas las materias de interés de la nación, lo que incluye la Defensa y las FF.AA.</li> <li>- Aprobar la fuerza militar en tiempos de paz.</li> <li>- Aprobar el ingreso y egreso de tropas.</li> <li>- Aprobar nombramiento de oficiales superiores.</li> <li>- Se le faculta la iniciativa de ley sobre Defensa con excepciones en temas de presupuesto y de dotación.</li> </ul>	<p>Senado Comisión de Gobierno, Defensa, Policía Nacional y Lucha contra el tráfico de drogas ilícitas Cámara de Diputados Comisión de Defensa y Fuerzas Armadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspectoría General integrada a la estructura del Comando General y replicada en cada rama de las FF.AA.</li> </ul>
<p>Colombia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar el presupuesto.</li> <li>- Autorizar declaración de guerra.</li> <li>- Aprobar ascensos y retiros de oficiales.</li> <li>- Solicitar información a los funcionarios públicos.</li> <li>- Legislar en todas las materias de interés de la nación, lo que incluye la Defensa y las FF.AA.</li> </ul>	<p>Senado de la República Comisión Segunda (Política Internacional, Defensa Nacional y Fuerza Pública) Cámara de Representantes de la República Comisión Segunda (Política internacional, Defensa Nacional y Fuerza Pública)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficina de Control Disciplinario Interno, dentro del Ministerio de Defensa.</li> </ul>

Países Andinos

**Tabla 4**  
*(continuación)*

Sub-región	País	Facultades parlamentarias	Comisiones parlamentarias	Control interno
	Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar el presupuesto.</li> <li>- Fiscalizar.</li> <li>- Solicitar información a funcionarios públicos.</li> <li>- Conocer y aprobar los proyectos de Ley referente a la Defensa nacional.</li> <li>- Fiscalizar acciones relacionadas con la Defensa.</li> </ul>	Congreso Comisión de Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional.	S/I
	Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorizar declaración de guerra y paz.</li> <li>- Aprobar el presupuesto.</li> <li>- Aprobar la cuenta anual.</li> <li>- Autorizar para el ingreso de tropas extranjeras.</li> <li>- Legislar en todas las materias de interés de la nación, lo que incluye la Defensa y las FF.AA.</li> </ul>	Congreso Comisión de Defensa, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las drogas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidades de control al interior de cada rama de las FF.AA. (inspeccionarias, auditorías)</li> <li>- Órgano de Control Institucional al interior del Ministerio.</li> </ul>

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*



**Tabla 5**  
*Centros de estudio y centros especializados en Defensa*

Subregión	Países	No hay	Hay (cantidad)
Caribe	Barbados	S/I	
	Belice		✓ (3)
	Jamaica	✓	
	República Dominicana	✓	
Centro-américa México	El Salvador	✓	
	Guatemala		✓ (5)
	Honduras		✓ (1)
	Nicaragua		✓ (1)
	México		✓ (7)
Cono Sur	Argentina		✓ (5)
	Brasil		✓ (3)
	Chile		✓ (4)
	Uruguay		✓ (3)
	Paraguay	S/I	
Países Andinos	Bolivia		✓ (1)
	Colombia	✓	(4)
	Ecuador	✓	(2)
	Perú	✓	(2)

• Fuente: Elaboración propia, 2006.

## CENTROS DE ESTUDIOS EN TEMA DE DEFENSA

### Argentina

1. Fundación Rioplatense. <http://www.frp.org.ar/>
2. Ser en el 2000. <http://www.ser2000.org.ar/>
3. Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. <http://www.nuevamayoria.com/ES/>
4. Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). <http://www.ilsed.org/>
5. Centro de Estudios legales y Sociales (CELS). <http://www.cels.org.ar/>

### Belice

1. Association of National Development Agencies (ANDA). No tiene sitio web.
2. Civil Society Organization (CSO). No tiene sitio web.
3. Belize Human Rights Organization (BAHRA). No tiene sitio web.



### Brasil

1. Núcleo de Estudios Estratégicos de la Universidad de Campinas (UNICAMP). <http://www.unicamp.br/nee/>
2. Grupo de Estudios de la Defensa y Seguridad (GEDES), de la Universidad del Estado de São Paulo (UNESP).  
<http://www.uesp.br> (no tiene página web propia).
3. Grupo de Estudios Estratégicos de la Universidad Estadual de Río de Janeiro (UFERJ).  
<http://www.uerj.br/> (no tiene página web propia).

### Bolivia

1. Observatorio de Democracia y Seguridad de la Universidad de La Cordillera.  
<http://www.observatoriodeseguridad.org.bo/>

### Chile

1. Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.  
<http://www.uc.cl/icp/webcp/index.html>
2. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). <http://www.flacso.cl/>
3. Instituto de estudios estratégicos ARCIS.  
<http://www.cee-chile.org/>
4. Instituto Libertad. <http://www.institutolibertad.cl/>

### Colombia

1. Fundación Ideas para la Paz (FIP).  
<http://www.ideaspaz.org/>
2. Fundación Seguridad y Democracia.  
<http://www.seguridadydemocracia.org/>
3. Universidad de Los Andes, en la cual existen dos entidades:  
(i) Paz Pública  
[http://economia.uniandes.edu.co/share/html/cede/pazpublica/paz\\_publica.htm](http://economia.uniandes.edu.co/share/html/cede/pazpublica/paz_publica.htm)  
(ii) Grupo de Estudios de Seguridad y Defensa (GESED). <http://seguridadydefensa.uniandes.edu.co/>

### Ecuador

1. *Proyecto "Seguridad y Democracia"*, Facultad de Ciencias Humanas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (sin sitio web del proyecto específico).
2. *Programa de Relaciones Internacionales*, FLACSO-Ecuador. <http://www.flacso.org.ec/>

### Guatemala

1. Centro de Estudios de Guatemala (CEG).  
<http://www.ceg.org.gt/>

2. Incidencia Democrática (IDEM).  
<http://www.i-dem.org/>
3. Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sustentable (IEPADES). <http://www.iepades.org/>
4. Fundación Myrna Mack.  
<http://www.myrnamack.org.gt/>
5. FLACSO, Proyecto Cultura de Paz, Estudio y Promoción de la Seguridad Democrática (SEDEM).  
<http://www.flacso.edu.gt/>

### Honduras

1. Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).  
<http://www.cedoh.org/index1.htm>

### México

1. Colegio de México COLMEX. <http://www.colmex.mx/>
2. Centro de Investigación y docencia económicas (CIDE).  
<http://www.cide.edu/>
3. Universidad Iberoamericana. <http://www.uia.mx/>
4. Universidad de Guadalajara. <http://www.udg.mx/>
5. UNAM Universidad Nacional Autónoma de México.  
<http://www.unam.mx/>
6. Instituto Tecnológico Autónomo de México.  
<http://www.itam.mx/>
7. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).  
<http://www.cndh.org.mx/>

### Nicaragua

1. Instituto de Estudios Estratégicos y de Políticas Públicas. <http://www.ieepp.org/index.php>

### Perú

1. Instituto de Defensa Legal (IDL).  
<http://www.idl.org.pe/>
2. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).  
<http://www.iep.org.pe/>

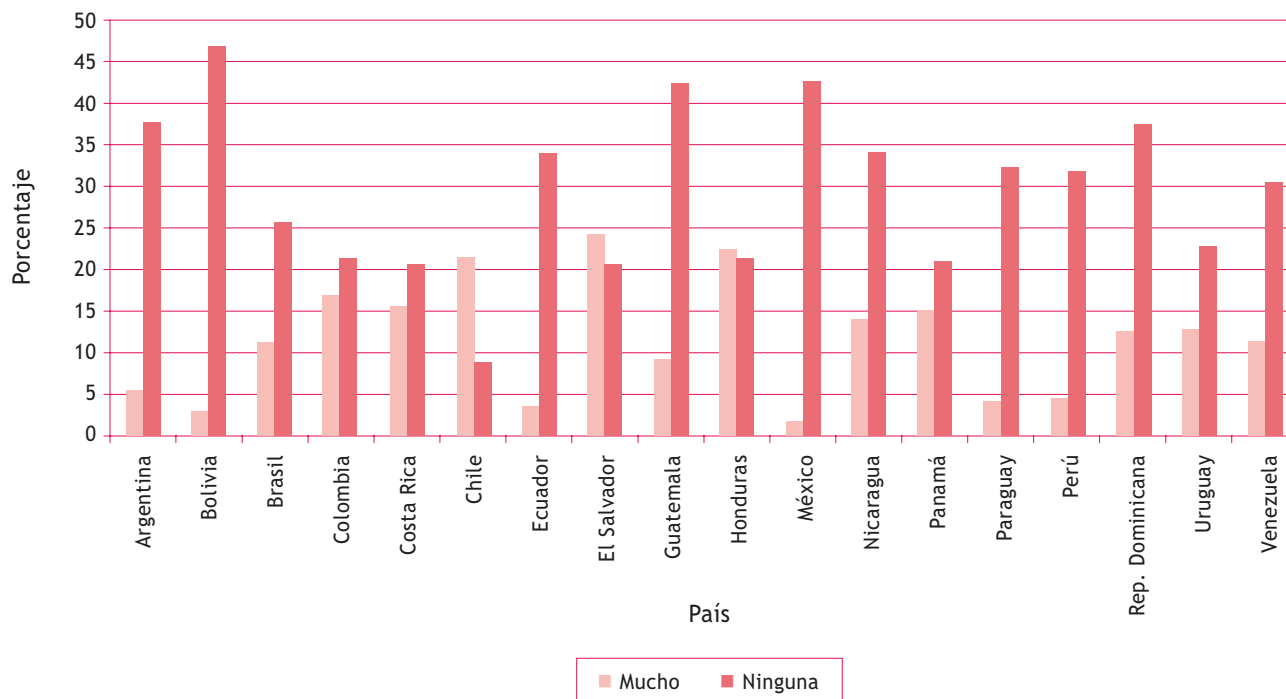
### Uruguay

- Centro de Estudios Estratégicos "Gral. Artigas". (No tiene sitio web).
- Centro de Estudios "Gral. Ramagli".  
<http://www.calen.gub.uy/aeg.php>
- Centro de Estudios Estratégicos del Uruguay. (No tiene sitio web).
- Centro de Estudios de Defensa. (No tiene sitio web).
- Núcleo de Estudios Estratégicos del Ateneo de Montevideo. <http://www.ateneodemontevideo.com/>
- Centro Artiguista de Estudios Económicos, Sociales y Culturales. <http://www.cadesyc.org/>
- Instituto Manuel Oribe. (No tiene sitio web).



SECTOR SEGURIDAD PÚBLICA

**Gráfico 1**  
*Confianza en las policías según país (2004)*



• Fuente: Latinobarómetro, 2004. En base a la pregunta ¿cuánto confía usted en la policía?

**Tabla 6**  
**Misiones y funciones de las instituciones policiales en América Latina y el Caribe**

Sub-región	País	Misión establecida en		Funciones						
		Constitución	Ley Orgánica	Seguridad pública	Orden público	Prevención y control del delito	Investigativas	Control de fronteras	Penitenciarias	
Caribe	Barbados		✓	✓	✓	✓				
	Belice		✓	✓	✓	✓				
	Jamaica		✓	✓	✓	✓				
	República Dominicana	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Centroamérica y México	Costa Rica		✓	✓	✓	✓	✓	✓ <sup>e</sup>	✓ <sup>h</sup>	
	El Salvador	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓ <sup>f</sup>		
	Guatemala		✓	✓	✓	✓	✓			
	Honduras		✓	✓	✓	✓	✓			
	México		✓ <sup>a</sup>	✓ <sup>c</sup>	✓	✓	✓			
	Nicaragua		✓	✓ <sup>c</sup>	✓	✓	✓	✓		
	Panamá		✓	✓	✓	✓	✓	✓ <sup>d</sup>		✓ <sup>i</sup>
Cono Sur	Argentina		✓ <sup>b</sup>	✓	✓	✓	✓			
	Brasil	✓	✓	✓	✓	✓				
	Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Paraguay	✓	✓	✓ <sup>c</sup>	✓	✓	✓	✓		
	Uruguay		✓	✓ <sup>c</sup>	✓	✓	✓			✓
Países Andinos	Bolivia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓ <sup>g</sup>	✓	✓
	Colombia	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓ <sup>i</sup>	
	Ecuador	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓ <sup>g</sup>	✓ <sup>j</sup>	✓
	Perú	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓



- a/ No aparece como tal ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica, se encuentra en el sitio web de la institución.
  - b/ Ley no tiene carácter de orgánica constitucional.
  - c/ No aparece de manera explícita en las leyes respectivas, pero se infiere del resto de las funciones.
  - d/ Realiza funciones investigativas preliminares en lugares donde no está la Policía Técnica Judicial.
  - e/ Existe la Policía de Frontera y otra de Migración y extranjería.
  - f/ Se refiere a custodiar las vías de comunicación, incluyendo la frontera.
  - g/ Se refiere a control migratorio.
  - h/ Policía Penitenciaria bajo la jurisdicción del Ministerio de Justicia.
  - i/ En tareas de coordinación y traslado
  - j/ En caso de revueltas internas y emergencias.
- **Barbados:** Barbados Police Act, 1961. Laws of Barbados Chapter 167.
  - **Belize:** Belize Police Act, 1951. Laws of Belize Chapter 138. Revised Edition 2000.
  - **Jamaica:** The Constabulary Force Act de 1935.
  - **República Dominicana:** Constitución Política de la República Dominicana, Santo Domingo, agosto. 2002 y Ley Institucional de la Policía Nacional, Santo Domingo, diciembre de 2003.
  - **Costa Rica:** Ley N° 7.410, Ley General de Policía, 26 de mayo de 1994, Gaceta N° 103 de 30 de mayo de 1994. Reformada por Ley N° 80.296 del 15 de marzo de 2001. La Gaceta N° 59 de 23 de marzo del 2001.
  - **El Salvador:** Decreto N° 653, Ley Orgánica de la PNC 6 de diciembre del 2001.
  - **Guatemala:** Decreto N° 11, Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, de 1997.
  - **Honduras:** Decreto N° 156, Ley Orgánica de la Policía Nacional, 30 de junio de 1998, La Gaceta, Tegucigalpa, Honduras, 18 de julio de 1998.
  - **México:** Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 20 de mayo de 2003.
  - **Nicaragua:** Ley N° 228, de la Policía Nacional, 31 de Julio de 1996, La Gaceta N° 162, Managua, Nicaragua, 28 de agosto de 1996.
  - **Panamá:** Ley N° 18. Ley Orgánica de la Policía Nacional, del 3 de junio de 1997, La Gaceta Oficial, N° 23.302, Panamá, 4 de junio de 1997.
  - **Argentina:** Ley N° 13.482, Ley de unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.
  - **Brasil:** Ley N° 443, sobre el estatuto de la policía militar de Río de Janeiro y otras provincias, del 1 de junio de 1981.
  - **Chile:** Constitución Política de la República de Chile, 1980 y Ley N° 18.961, Ley Orgánica de Carabineros, 1990.
  - **Paraguay:** Constitución de la República del Paraguay, 1992 y Ley N° 222, Orgánica de la Policía Nacional, 1993.
  - **Uruguay:** Ley N° 13.963, Ley Orgánica Policial, Diario Oficial N° 18560, 26 de mayo de 1971.
  - **Bolivia:** Constitución Política de la República de Bolivia, 1967 con reformas a julio de 2005 y Ley N° 734, Ley Orgánica de la Policía Nacional, 1985.
  - **Colombia:** Ley N° 62, por la cual se expiden normas sobre la policía nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la policía nacional, se crea la superintendencia de vigilancia y seguridad privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República, 12 de agosto de 1993.
  - **Ecuador:** Constitución Política de la República de Ecuador de 1998 y Ley N° 109.RO/368, Ley Orgánica de la Policía Nacional, julio de 1998.
  - **Perú:** Ley orgánica de la Policía Nacional del Perú de 1999.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

**Tabla 7**  
*Operaciones conjuntas entre policías y militares en América Latina y el Caribe*

Región	País	Áreas de operaciones conjuntas	Mando
Caribe	Barbados	Narcotráfico Orden público	S/I
	Belice	Narcotráfico Orden público Control del crimen Desastres naturales Patrulla fronteriza.	Las fuerzas militares en el caso de desastres naturales y patrulla fronteriza. La policía cuando corresponde a narcotráfico, orden público y control del crimen.
	Jamaica	Narcotráfico Orden público	Policía nacional ( <i>Jamaica Constabulary Force</i> ).
	República Dominicana	Orden público Narcotráfico Control de Armas	FF.AA.
Centroamérica	El Salvador	Patrullaje y cobertura territorial en zonas rurales y recientemente, zonas urbanas	Dirigidas por un miembro de la PNC, los miembros del Ejército solo prestan apoyo.
	Guatemala	Resguardo perimetral de prisiones, el combate a la narcoactividad, y el cuidado de fronteras	Recientemente se ha creado un comando central ubicado en la sede de la PNC.
	Honduras	Prioritariamente en el combate de pandillas juveniles ("maras")	Fuerzas militares.
	Nicaragua	Narcotráfico Operaciones de intercepción y captura de narcotraficantes	La Ley 290 delega la responsabilidad a los Ministerios de Gobernación y Defensa para la coordinación de las acciones conjuntas que desarrollen la Policía y el Ejército de Nicaragua. En tanto, según el "Acuerdo de Cooperación y Coordinación en materia de Combate a la Narcoactividad", las decisiones serían tomadas por los respectivos delegados de ambas instituciones (Ejército y Policía).
	México	Se han dado en distintos estados pero siempre relacionado al narcotráfico	Instituciones policiales federales: Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigaciones bajo el mando de la Subprocuraduría de Investigación en Delincuencia.



**Tabla 7**  
*(continuación)*

Región	País	Áreas de operaciones conjuntas	Mando
Cono Sur	Argentina	No existen.	No existen.
	Chile	No existen.	No existen.
	Brasil	Orden interno.	Centro de Coordinación de Operaciones (CCO) creado especialmente para la coordinación entre el Gobierno del Estado de Río de Janeiro y las FF.AA.
	Paraguay	Orden Interno.	S/I
	Uruguay	Orden interno.	Poder civil (Ministerio de Defensa o Interior).
Países Andinos	Bolivia	Narcotráfico Orden público	Policía Nacional.
	Colombia	Orden interno Narcotráfico	Fuerzas Militares.
	Ecuador	Seguridad pública	Comando Conjunto de las FF.AA.
	Perú	Narcotráfico Seguridad pública	FF.AA.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

**Tabla 8**  
*Institucionalidad de la seguridad privada en América Latina y el Caribe*

Sub-región	País	Regulada por	Aspectos centrales	
			Fiscalizada por	Compatible con tareas policiales
Caribe	Barbados	Private Investigators and Security Guards Act. Private Investigators and Security Guards Act.	S/I	S/I
	Belize	Private Security and Investigation Services (Control) Art.	Belize Police Department	S/I
	República Dominicana	Decreto N° 3.222/82 y otras regulaciones posteriores	Dirección Central de Control y Supervisión de las Compañías o Vigilantes Privados	Sí, a través de un servicio institucional
Centroamérica y México	Costa Rica	Ley General de Policía (Título IV)	Ministerio de Seguridad Pública	No
	El Salvador	Ley de Servicios de Seguridad Privada	División de Servicios Privados de Seguridad de la Policía Nacional Civil (PNC)	Sí, durante sus horas libres. Existe desde el año 2000 un programa denominado "bolsa de trabajo policial".
	Guatemala	Decreto 73-70, Ley de Policías Particulares. Decreto 19-79, Ley de Cuerpos de Seguridad de las entidades bancarias, estatales y privadas	Dirección General Adjunta de la Policía Nacional Civil (PNC)	No
	Honduras	Ley Orgánica de la Policía Nacional, (las atribuciones de regulación no están debidamente especificadas en la Ley)	La Dirección General de Servicios preventivos debe regular los servicios de seguridad privada. La Dirección de Servicios Especiales de Investigación debe regular las agencias privadas de investigación	No
	México (Distrito Federal)	Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal (2005)	Dirección Ejecutiva de Seguridad Pública, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal	Sí, aunque no está normado
	Nicaragua	No existe una ley específica	Policía Nacional	Sí, se desarrollan tareas vinculadas a la



	Panamá	Decreto ejecutivo N° 21 1992, por el cual se regula el funcionamiento de las agencias de seguridad privada, Gaceta Oficial, 18 de mayo de 1992. Decreto ejecutivo N° 22, por el cual se regulan las condiciones de aptitud, derechos y funciones de los vigilantes jurados de seguridad, Gaceta Oficial, 14 de febrero de 1992.	Ministerio de Gobierno y Justicia mediante Departamento de Seguridad Pública	seguridad privada en sus horas libres, pero no existe normativa al respecto.  Sí, se desarrollan tareas vinculadas a la seguridad privada en sus horas libres. Existe un programa de remuneración.
Países Andinos	Argentina	Decreto 1002/99	Secretaría de Seguridad Interior. Registro Nacional de Armas (RENAR)	No, a ningún funcionario en actividad de policía o de las fuerzas armadas.
	Brasil	Ley 7.102 de 1983	Policía Federal	No, para funcionarios en servicio activo. Pero debido a la precariedad se realizan de manera ilegal.
	Chile	Ley 3.607	Carabineros de Chile	No, mediante regulación interna
	Uruguay	Decreto N° 275 de 1999	Registro Nacional de Empresas Prestadoras de Servicios de Seguridad y Vigilancia (RENAEMSE)	Sí, pueden prestar servicios de seguridad privada fuera del horario de trabajo, recibiendo un porcentaje de la remuneración (80%).
Cono Sur	Bolivia	Reglamento para Empresas de Seguridad Privada	Comandancia General de la Policía Nacional	Durante horas libres. Existe unidad especial que presta servicios de seguridad privada
	Colombia	Ley 62 de 1993	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	No
	Ecuador	Ley de Vigilancia y Seguridad Privada	Ministerio de Gobierno, Culto, Policía y Municipalidades	Sí, a nivel institucional para entidades públicas y privadas
	Perú	Decreto Supremo N° 005-94-IN de 1994	Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (DICSCAMEC)	Sí, convenios de prestación con instituciones

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

**Tabla 9**  
**Áreas de reforma y principal impulsor**

Sub-región	País	Áreas de reforma							Evaluación existente
		Rol constitucional	Estructura Orgánica	Carta Orgánica	Formación	Dependencia	Escalafón		
Caribe	Jamaica	Parlamento	Ministerio de Seguridad Nacional	Presidente Comisión Parlamentaria Sociedad civil	Ministerio de Seguridad Nacional	Gobierno <sup>a</sup>	Policia		
	Rep. Dominicana					✓ <sup>b</sup>			
Centroamérica y México	Costa Rica		Ministerio de Seguridad Pública	Asamblea Legislativa	Ministerio de Seguridad Pública	Acuerdos de Paz Ejecutivo	Asamblea Legislativa		
	El Salvador	Acuerdos de Paz	Acuerdos de Paz	Acuerdos de Paz Ejecutivo	Acuerdos de Paz Gobierno <sup>c</sup>	Acuerdos de Paz	Gobierno		
	Guatemala		Gobierno	Gobierno	Ministerio de Gobernación	Ministerio de Gobernación	Ministerio de Gobernación	Sí	
	Honduras	Poder Político Policías Sociedad Civil	Poder Político Policías Sociedad Civil	Poder Político Policías Sociedad Civil	Poder Político Policías Sociedad Civil	Poder Político Policías Sociedad Civil	Poder Político Policías Sociedad Civil	No	
	México			✓ <sup>d</sup>	Civiles				
	Nicaragua	Poder Ejecutivo Parlamento Policía Nacional	Poder Ejecutivo Parlamento Policía Nacional	Poder Ejecutivo Parlamento Policía Nacional	Ministerio de Gobernación Policía Nacional	Poder Ejecutivo Policía Nacional	Poder Ejecutivo Policía Nacional	Poder Ejecutivo Policía Nacional	Sí
	Panamá	Poder Ejecutivo Asamblea Legislativa		Ministerio de Gobierno y Policia	Ministerio de Gobierno y Policia	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo	



Cono Sur	Argentina			✓		✓		✓ <sup>g</sup>	✓	No
	Brasil		Ejecutivo Ejecutivo Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SESNAPE)			✓	Ministerio de Justicia Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SESNAPE)		✓	No
Países Andinos	Paraguay	✓	Ministerio de Interior	✓		✓	Ministerio de Interior	✓	Ministerio de Interior	No
	Uruguay									
	Bolivia									Sí
	Colombia			✓		✓			✓	Sí
Países Andinos	Ecuador		Ejecutivo						✓	No
	Perú			Ministerio de del Interior						

- a/ Creación de Ministerio específico
- b/ Creación de una instancia de planificación y coordinación de la política de seguridad ciudadana
- c/ Creación de ministerio especializado
- d/ Ley orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública 2003.
- e/ Determinación de las funciones y atribuciones del Ministerio de Gobernación.
- f/ Creación de dependencia especializada: Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional
- g/ Creación del Ministerio de Seguridad

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*

**Tabla 10**  
*Institucionalidad policial en América Latina y el Caribe*

Sub-región	País	Carácter		Regulación		Tipo		Dependencia Jerárquica
		Militar	Civil	Constitución	Ley Orgánica	Centralizada	Federal	
Caribe	Barbados		✓	✓	✓	✓		Attorney General
	Belice		✓	✓	✓	✓		Ministry of Home Affairs
	Jamaica	✓	✓ <sup>a</sup>	✓	✓	✓ <sup>b</sup>		Ministerio de Seguridad Nacional
	República Dominicana	✓			✓	✓		Secretaría de Estado de Interior y Policía
Centroamérica y México	Costa Rica		✓		✓	✓		Ministerio de Seguridad Pública
	El Salvador		✓		✓	✓		Ministerio de Gobernación
	Guatemala		✓		✓	✓		Ministerio de Gobernación
	Honduras		✓	✓	✓	✓		Secretaría de Seguridad
	México		✓		✓		✓	Secretaría de Seguridad Pública
	Nicaragua		✓		✓	✓		Ministerio de Gobernación
	Panamá		✓		✓	✓		Ministerio de Gobierno y Justicia
Cono Sur	Argentina		✓		✓		✓	Secretaría de Seguridad Pública
	Brasil	✓		✓	✓		✓	Secretaría de Seguridad Pública
	Chile	✓		✓	✓	✓		Ministerio de Defensa
	Paraguay	✓		✓	✓	✓		Ministerio del Interior
	Uruguay		✓	✓	✓	✓		Ministerio del Interior
Países Andinos	Bolivia	✓			✓	✓		Ministerio de Gobierno
	Colombia		✓		✓	✓		Ministerio de Defensa
	Ecuador	✓			✓	✓		Ministerio de Gobierno, Culto, Policía y Municipalidades
	Perú	✓			✓	✓		Ministerio del Interior

a/ La Policía de Jamaica (*Jamaica Constabulary Force*) se define como una fuerza "semimilitar".

b/ Además son fuerzas auxiliares la *Island Special Constabulary Force* y la denominada *Rural Police*.

• Fuente: *Elaboración propia, 2006.*





## REFERENCIAS





## REFERENCIAS

### I. Referencias Generales

- ABELSON, Adam. Seguridad privada en Chile: tema pendiente para el ministerio de Seguridad Pública [en línea] Boletín del Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO, Chile, N° 6, agosto 2006. Disponible en: <http://www.flacso.cl/flacso/main.php?page=noticia&code=1201>
- AMBOS, Kai, GÓMEZ Colomer, Juan Luis y VOGLER, Richard, eds. La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos: un proyecto internacional de investigación. Bogotá, Eds. Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003. 629 p.
- BALL, Nicole y HENDRICKSON, Dylan. Trends in Security Sector Reform (Ssr): Policy, Practice and Research. Workshop on New Directions in Security Sector Reform. Peace, Conflict and Development Program Initiative International Development Research Centre (IDRC) (Ottawa, 3 a 4 de noviembre 2005).
- BETHELL, Leslie, ed. Historia de América Latina. Barcelona, Crítica, 1990. Vol. 14, 15 y 16.
- BID, *Indicadores económicos por países* [en línea], 2006. Disponible en: <http://www.iadb.org/countries/index.cfm?language=English>
- BRUNEAU, Thomas y DOMBROSKI, Kenneth. Reforming intelligence: the challenge of control in new democracies. En su: BRUNEAU, Thomas y TOLLEFSON, Scott. Who Guards the Guardians and How. Democratic Civil-Military Relations. Austin, Texas, University of Texas Press, 2006.
- BRUNEAU, Thomas y GOETZE, Richard. (2006). Las Relaciones Civil-Militares en Latinoamérica. *Military Review* [en línea], septiembre-octubre, 2006. Disponible en: <http://usacac.army.mil/CAC/milreview/Spanish/index.asp>
- CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES. Georgetown University. *Political Database of The Americas* [en línea]. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/>
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook* [en línea], 2006. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
- CEPAL. Base de Estadísticas e Indicadores Sociales [en línea] Santiago, 2005. Disponible en: <http://websie.eclac.cl/sisgen/badeinso.asp>



- Panorama Social de América Latina. Documento informativo. [en línea] 2005. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/23024/P23024.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>
- CEPIK, Marco y ANTUNES, Priscila. The Professionalization of Intelligence in Brazil: Knowledge, Career Path, and Values. En: R. Swenson & S. Lemozy, eds. *Intelligence as a Profession in the Americas: new approaches*. Washington D.C., JMIC Edition, 2003. pp. 109-154
- CHINCHILLA, Laura, ed. *Seguridad ciudadana y justicia penal: perspectiva de la sociedad civil*. San José, PNUD, 1999.
- DAMMERT, Lucía. *Nuevos enfoques sobre Seguridad Ciudadana en América Latina*. Lima, Perú, Instituto de Defensa Legal - Open Society Institute, 2006.
- DAMMERT, Lucía y BAILEY, John (coordinadores). *Seguridad y reforma policial en las Américas*. México, Siglo XXI editores, 2005. 382 p.
- DAMMERT, Lucía. Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos? En: Frühling, H. y Candina, A. eds. *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y Reforma Policial en América del Sur*. Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2005.
- DAMMERT, Lucía y PAULSEN, Gustavo, eds. *Ciudad y Seguridad en América Latina (Editora)*. FLACSO, Chile, 2005.
- DAMMERT, Lucía y BAILEY, John. Reforma Policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, n. 1, enero-julio, 2005. Disponible en: <http://www.fasoc.cl/>
- DAMMERT, Lucía, ed. *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*. Valparaíso, URB-AL, 2004.
- DILIP, Das y PALMIOTTO, Michael, eds. *World Police Encyclopedia*. Nueva York, Londres, Routledge, 2006. 2 Vol.
- DONADIO, Marcela, coord. *Atlas Comparativo de la defensa en América Latina*. Buenos Aires, Ser en el 2000, 2005. 296 p. Disponible en: <http://atlas.resdal.org/>
- FEAVER, Peter D (1996) The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control. *Armed Forces & Society*, 23(2): 149-178, 1996.
- GENDARMERIE NATIONALE. Sitio web institucional: <http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie>
- HUNTINGTON, Samuel. *El soldado y el Estado: Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995. 471 p.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *The World Economic Outlook Database* [en línea], 2005. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/02/data/index.htm>
- KAHN, David. The Rise of Intelligence. *Foreign Affairs*, 85(5): 34-56, septiembre-octubre, 2006.
- LATINOBARÓMETRO. Sitio web institucional: <http://www.latinobarometro.org/>



- LOXTON, James. ¿Imperialismo o negligencia? La militarización de la asistencia norteamericana hacia América Latina [en línea]. Boletín del Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile, no. 1. Enero 2007. Disponible en: <http://www.flacso.cl/flacso/main.php?page=noticia&code=1349>
- NIELSEN, Suzanne Christine. Civil-Military Relations Theory and Military Effectiveness. *Public Administration and Management* [En línea] 10(2): 61-84. 2005 [fecha de consulta: 28 Junio 2006]. Disponible en: <http://www.pamij.com/v10n2/pam10-2-nielsen.pdf>
- PEARCE, Jenny. Case Study of IDRC-Supported Research on Security Sector Reform in Guatemala, Final Report. Peace, Conflict and Development Program, University of Bradford. Febrero, 2006.
- PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano [en línea], 2005. Disponible en: <http://hdr.undp.org/statistics/>
- POLICIE FÉDÉRALE DE BÉLGICA. Sitio web institucional: [http://www.polfed-fedpol.be/home\\_fr.php](http://www.polfed-fedpol.be/home_fr.php)
- RICO, José María y CHINCHILLA, Laura. Las reformas policiales en América Latina: situación problemas y perspectivas. Lima, Instituto de Defensa Legal y Open Society Institute, 2006. 245 p.
- RICO, José María y CHINCHILLA, Laura. Seguridad Ciudadana en América Latina: hacia una política integral. México D.F., Siglo XXI editores, 2002. 192 p.
- RICO, José María. Justicia Penal y Transición democrática en América Latina, México D.F., Siglo XXI editores, 1997. 320 p.
- ROJAS, Francisco y FUENTES, Claudio. Civil-Military Relations in Chile's Geopolitical Transition. En: MARES, David ed. *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia, and Central Europe*. Boulder, Westview Press, 1998.
- SANTOS, Eduardo. Análisis del gasto de defensa en Chile: 1989-2002. En: SOHR, Raúl, ESCOBAR, Santiago y SANTOS, Eduardo. *Seguridad, modernización del Estado y gasto de defensa*. Santiago, Universidad de la República, 2003. pp.39-84.
- SHEMELLA, Paul. The Spectrum of Roles and Missions of the Armed Forces. En: BRUNEAU, Thomas C. y TOLLEFSON, Scott D. *Who Guards the Guardians and How. Democratic Civil-Military Relations*. Austin, Texas, University of Texas Press, 2006.
- SIPRI. *The SIPRI Military Expenditure Database* [en línea], 2005. Disponible en: [http://first.sipri.org/non\\_first/result\\_milex.php](http://first.sipri.org/non_first/result_milex.php)
- SKIDMORE, Thomas y SMITH, Peter. *Historia Contemporánea de América Latina*. Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1996. 490 p.
- SMITH, Peter. *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*. Nueva York, Oxford University Press, 2005. 380 p.
- THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *The Military Balance 1999-2000*. Londres, Oxford University Press, 1999. 320 p.
- UIS. *Public Reports: Education* [en línea], 2005. Disponible en: <http://stats.uis.unesco.org/>
- US State Department. Bureau of Democracy, Human Rights and Labour. *Country Reports on Human Rights Practices* [en línea], 2006. Disponible en: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61715.htm>



## II. Caribe

CARIBBEAN DEVELOPMENT BANK. Resolution of Contributors to the Unified Special Development Fund of the Caribbean Development Bank (SDF 6), 13 de octubre de 2005.

Isacson, Adam y Olson, Joy. *Just the Facts: A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean* [en línea] Center For International Policy, 1998 [Fecha de consulta: 21 de julio de 2006]. Disponible en: <http://www.ciponline.org/facts/jtfipr.htm>

COMMONWEALTH POLICE WATCH. About a Police Force, *Commonwealth Human Rights Initiative E-magazine* [en línea]. Vol. 1, 2004. Disponible en: <http://www.commonwealthpolicewatch.org/edition1/archives.htm>

DILIP, Das. Barbados. En su: DILIP, Das. y PALMIOTTO, Michael, eds. *World Police Encyclopedia*, Vol. 1 A-K. Nueva York, Londres, Routledge, 2006.

LIBRARY OF CONGRESS. A Country Study: Commonwealth of Caribbean Islands. The Windward Islands and Barbados [en línea] 1987. [Fecha de consulta: 8 de mayo de 2006]. Disponible en: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/cxtoc.html>

PHILLIPS, D. E. Barbados and the Militarization of the Eastern Caribbean, 1979-1985. *Latin American Perspectives*, 17(1): 73-85, 1990.

PHILLIPS, Peter. Measures being Taken to 'Re-Brand' Constabulary Force [en línea] Jamaica Information Service, 1 de junio de 2006 [Fecha de consulta: 5 de junio de 2006]. Disponible en: [http://www.jis.gov.jm/security/html/20060531t110000-0500\\_8994\\_jis\\_measures\\_being\\_taken\\_to\\_re\\_brand\\_constabulary\\_force\\_dr\\_phillips.asp](http://www.jis.gov.jm/security/html/20060531t110000-0500_8994_jis_measures_being_taken_to_re_brand_constabulary_force_dr_phillips.asp)

REGIONAL SECURITY SYSTEM. Sitio web institucional. [Fecha de consulta: 9 de mayo de 2006]. Disponible en: <http://www.rss.org.bb/>

SAMMONDS, Neil. Parliamentary Oversight of the Security Sector. A Need to Know: The Struggle for Democratic, Civilian Oversight of the Security Sector in Commonwealth Countries, [en línea] Commonwealth Policy Studies Unit, 2000. [Fecha de consulta: 5 de mayo de 2006]. Disponible en: <http://www.cpsu.org.uk/projects/need.htm>

WOODS, Louis, PERRY, Joseph y STEAGALL, Jeffrey. The Composition and Distribution of Ethnic Groups in Belize: Immigration and Emigration Patterns, 1980-1991. *Latin American Research Review*, 32(3): 63-88, 1997.

### Fuentes

#### Barbados

BARBADOS. Police Act, 1961. The Laws of Barbados, Chapter 167.

----- Constitution of Barbados [en línea], 1966. [Fecha de consulta: 8 de mayo de 2006]. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Barbados/ch7.html>

----- Barbados Defence Act, 1979. The Laws of Barbados Chapter 159.

----- Barbados Police Complaints Authority Act, 2002. The Laws of Barbados Chapter 167A.



NATIONAL COMMISSION ON LAW AND ORDER. Report of the National Commission on Law and Order June 2004. [Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2006]. Disponible en:  
<http://www.barbados.gov.bb/Docs/lawprint.pdf>

ROYAL BARBADOS POLICE FORCE, 2005. Sitio web institucional: <http://www.barbadospolice.gov.bb/index.cfm>

## *Belice*

BELICE. Belize Police Act, 1951. Laws of Belize Chapter 138. Revised Edition 2000. Showing the law as at December 31, 2000.

----- Belize Defence Act, 1978. Laws of Belize Chapter 135. Revised Edition 2000.

----- Laws of Belize, 1981. Chapter 4. Revised Edition 2000. Actualizado al 28 de octubre de 2000.

----- Belize Ombudsman Act, 2000. Laws of Belize Chapter 5. Revised Edition 2000.

----- Police Supplementary Act, 2003. Laws of Belize Chapter 138:01. Police Promotion Rules, 2003. Subsidiary Laws to the Police Act.

----- Private Security and Investigations Services (Control) Act., 2003. Laws of Belize Chapter 138:01S.

----- Belize Defence Force, s/f. Sitio web institucional: <http://www.bdf.bz/index.php>

CENTRAL STATISTICAL OFFICE. Belize 2000 Population Estimates, by Region and Sex 2005, 2005.

CENTRO CENTROAMERICANO POBLACIÓN. Belize 2000 Population and Housing Census.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2004-2005.

FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, s/f. Country Profiles: Belize. Disponible en:  
<http://www.fco.gov.uk/>

HANSON, Robert, WARCHOL, Greg, y ZUPAN, Linda. Policing Paradise: Law and Disorder in Belize. *Police Practice and Research*, 5(3): 241-257, 2004.

LIBRARY OF CONGRESS. Belize: A country study, 1992. [Fecha de consulta: 12 de abril 2006]. Disponible en: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/bztoc.html>

PHILLIPS, Dion E. Defense, Internal Security and the Other Roles of Belize's Military. *Security and Defense Studies Review*, 4(1), 2004.

----- The Military of Belize: Belize Country Conference Pre-Prints. University of the West Indies, 2002.

REID, G. M. About the Belize Police Department From the Press Liaison Officer [Fecha de consulta: 8 de mayo de 2006] Disponible en: <http://www.police.gov.bz/default.asp?page=about>



## Jamaica

GOFFE, S. Complaints Against the Police: the Jamaican Experience - an NGO perspective. Ponencia presentada en "International Conference on Policing and Police: The Challenges", Belfast, Irlanda del Norte, 2003.

HARRIOTT, Anthony. Police and Crime Control in Jamaica. Problems of Reforming Ex-Colonial Constabularies. Kingston: The University of the West Indies Press, 2000.

HARRIOTT, Anthony. Mission Effectiveness, Environmental Changes and the Reconfiguration of The Jamaican Security Forces. *Security and Defense Studies Review*, 2, 19-45, 2002.

HARRIOTT, Anthony. *Police and society in the Caribbean: the application of United Nations standards in law enforcement*. Ponencia presentada en "Conference in the Application of UN Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice", Castle Schlaining, Austria, 2003.

HARRIOTT, Anthony. Jamaica. En: DILIP, Das y PALMIOTTO, Michael, eds. *World Police Encyclopedia* (Vol. 1 AK, pp. 427-433). Nueva York, Londres: Routledge, 2006.

JAMAICA. The Constabulary Force Act, 1935. Disponible en el sitio web del Ministerio de Justicia de Jamaica: <http://www.moj.gov.jm/?q=law/view/143>

----- Jamaica Defence Act, 1962. [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2006]. Ministry of Justice Jamaica: Laws of Jamaica. Disponible en el sitio web del Ministerio de Justicia de Jamaica: <http://www.moj.gov.jm/?q=law/view/143>

----- Constitution of Jamaica, 1962. [Fecha de consulta: 29 de mayo de 2006]. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Jamaica/jam62.html>

----- Police Public Complaints Act, 1992. Disponible en el sitio web del Ministerio de Justicia: <http://www.moj.gov.jm/?=law/view/143>

----- Private Security Regulation Authority Act, 1992. Disponible en el sitio web del Ministerio de Justicia: <http://www.moj.gov.jm/?=law/view/143>

----- Police Civilian Oversight Bill, 2005. Disponible en el sitio web del Ministerio de Justicia: <http://www.moj.gov.jm/?=law/view/143>

JAMAICA CONSTABULARY FORCE (n.d.). Sitio web institucional: <http://www.jamaicapolice.org.jm>

JAMAICA DEFENCE FORCE. Strategic Defence Review, 2006. A Transformed JDF Enhancing Jamaica's Security.

----- Jamaica Defence Force Homepage. Sitio web institucional: [http://www.jdfmil.org/overview/ovr\\_home.htm](http://www.jdfmil.org/overview/ovr_home.htm)

NATIONAL SECURITY STRATEGY DEVELOPMENT WORKING GROUP. National Security Strategy for Jamaica. Towards a Secure and Prosperous Nation, 2006. [Fecha de consulta: 11 de agosto de 2006]. Disponible en: [http://www.jdfmil.org/NSS\\_SDR/NSS\\_DOC.pdf](http://www.jdfmil.org/NSS_SDR/NSS_DOC.pdf)

PHILLIPS, Peter. Stricter Measures to be Implemented in Recruiting JCF Personnel, 2006. Información publicada en el sitio web del Servicio de Información de Jamaica. [Fecha de consulta: 5 de junio de 2006] Disponible en: <http://ww.jis.gov.jm/>





### República Dominicana

BOBEA, Lilian. República Dominicana. En: Programa de Seguridad y Defensa en América Latina, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, España, 2006. Disponible en: <http://iugm.es/ADEFAL/>

DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA (J-2). Secretaría de Estado de las FF.AA. 2005. Sitio web institucional: <http://www.j2.mil.do/home.asp>

EJÉRCITO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. Sitio web institucional: <http://www.ejercito.rd.mil.do/>

FUERZA AÉREA DOMINICANA. Sitio web institucional: <http://www.fad.mil.do/>

MARINA DE GUERRA DOMINICANA. Sitio web institucional: <http://www.marina.mil.do/>

POLICÍA NACIONAL REPÚBLICA DOMINICANA. Sitio web institucional: <http://www.policianacional.gov.do/>

REPÚBLICA DOMINICANA. Decreto N° 7.010 Reglamento Militar Disciplinario, 12 de agosto de 1961. Santo Domingo, agosto, 1961.

----- Ley N° 873. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana, 31 de julio, 1978. Santo Domingo, Colección de Publicaciones de la Jefatura de Estado Mayor Santo Domingo, 1996.

----- Constitución Política de la República Dominicana, 25 de julio de 2002.

----- Ley Institucional de la Policía Nacional. Santo Domingo, diciembre, 2003.

SECRETARÍA DE ESTADO DE INTERIOR Y POLICÍA. Sitio web institucional: <http://www.seip.gov.do/>

SECRETARÍA DE ESTADO DE LAS FUERZAS ARMADAS. Sitio web institucional: <http://www.secffaa.mil.do/>

### III. Centroamérica y México

AGUILAR, Jeannette. Metodologías de cuantificación del delito. San Salvador, FESPAD ediciones, 2002. 52 p.

AGUILAR, Jeannette y AMAYA, Edgardo. Mecanismos oficiales de control sobre la PNC. San Salvador, FESPAD ediciones, 1998.

AGUILAR, Jeannette, AMAYA, Edgardo y MARTÍNEZ, Jaime. Información y gestión policial en El Salvador. San Salvador, FESPAD ediciones, 2001. 152 p.

AGUILERA, Gabriel. La Reforma del Sector Seguridad en Guatemala: logros y desafíos, 2005. Artículo presentado en el congreso de Latina American Studies Association (LASA), facilitado por el autor.

ARÉVALO, Luisa. *Estado del Control Interno de la Policía en El Salvador* [en línea]. San Salvador, FESPAD, 2004. [Fecha de consulta: 26 de marzo de 2006]. Disponible en: <http://fespad.org.sv/portal/html/Archivos/Descargas/ECIPES2004.pdf>

ARIAS Calderón, Ricardo. Democracia sin ejército: la experiencia de Panamá. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano/Diálogo Centroamericano, 2001. 137 p.



- BARES Weeden, Carlos. Relación policía-comunidad: un elemento para la modernización de la Policía Nacional de Panamá. En: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31 de octubre de 2003, Panamá.
- BARRÓN Cruz, Martín. Policía y seguridad en México. México, INACIPE, 2005.
- BENÍTEZ Manaut, Raúl. México: la nueva dimensión de las fuerzas armadas en los años noventa. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 11(3): 8-17, 1996. Disponible en: <http://www.fasoc.cl/>
- CABRERA, Álvaro. El nuevo rol de las policías estatales en el México de la transición. UAH, 2005.
- CAJINA, Roberto. Una primera aproximación a la transición democrática y la seguridad ciudadana en Nicaragua. En: VANNINI, Margarita y KINLOCH Frances, eds. Memoria: Política, Cultura y sociedad en Centroamérica, Siglos XVIII-XX. Managua, IHNCA-UCA, 1998.
- CAJINA, Roberto. Reconversión de la defensa en Nicaragua: asimetrías e incoherencias. *Security and Defense Studies Review*, vol. 2: 81-101, verano, 2002.
- CALL, Charles. Police Reform, Human Rights and Democratization in Post-Conflict Settings: Lessons from El Salvador. En: Kumar, K. ed. *Rebuilding Societies After Civil Wars: Critical Roles for International Assistance*. Boulder, Lynne Rienner, 1997.
- COMISIÓN DE LA VERDAD. De la Locura a la Esperanza: la guerra de los Doce Años en El Salvador: Reporte de la Comisión de la Verdad para El Salvador. San Salvador, Ediciones Alternativa, 1993. 82 p. Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/cv.pdf>
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, CNSP. Diagnóstico de las instituciones de seguridad pública. San Salvador. Sin datos editoriales, 1998.
- CÓRDOVA Macías, Ricardo. El Salvador: reforma militar y relaciones cívico militares. San Salvador, FUNDAUNGO, 1999.
- CÓRDOVA Macías, Ricardo. Las relaciones cívico-militares en Centroamérica a principios de siglo. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 17(4): 65-77, 2002. Disponible en: <http://www.fasoc.cl/>
- COSTA, Gino. La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997). San Salvador, UCA editores, 1999. 419 p.
- CRUZ, José Miguel. Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador. En: DAMMERT, Lucía y BAILEY, John, coordinadores. *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. México, Siglo XXI editores, 2005. pp. 239-272.
- CUARESMA, Sergio y ZAPATA, Roxana. El caso Nicaragua. En: GÓMEZ, Juan Luis, AMBOS, Kai Vogler, Richard, eds. *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*. Medellín, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003. pp. 423-461.
- EIJKMAN, Quirine. Around Here I am the Law!: strengthening police officers compliance with the rule of law in Costa Rica. Artículo presentado en la conferencia "Police Human Rights Strategies", University of Utrecht, Holanda, 7-8 de abril, 2006.
- FRÜHLING, Hugo. *Análisis de la Policía Nacional de Panamá*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.



- FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO, FESPAD. Informe Seguridad Pública y Derechos Humanos. San Salvador, FESPAD ediciones, 1998. 105 p.
- Informe Seguridad Pública y Derechos Humanos, El Salvador 1998. San Salvador, FELPAD ediciones, 1998. 149 p.
- Estado actual de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador (junio 1999-marzo 2000). San Salvador, FESPAD ediciones, 2001. 133 p.
- Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador 2001. San Salvador, FESPAD ediciones, 2002.
- Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador. Julio 2002 a diciembre 2003. San Salvador, FESPAD ediciones, 2004.
- GARCÍA Luna, Genaro. ¿Por qué 1.661 Corporaciones de Policía no Bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México. México, 2006.
- GONZÁLEZ, Daniel y ULLOA, Helena. El Caso de Costa Rica. En: GÓMEZ, Juan Luis, AMBOS, Kai, VOGLER, Richard, eds. La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos. Medellín, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003. pp. 239-278.
- JURADO C., Ezequiel. El Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional de Panamá como Instancia de Coordinación Interinstitucional en Materia de Seguridad Pública y Defensa Nacional. Presentado en 6° Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa, Santiago, 27 al 30 de octubre de 2003.
- LEIS, Raúl. Panamá: Desafíos de la Seguridad Democrática. En: JÁCOME, Francine, coord. Seguridad Democrática en Centroamérica: logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador. Caracas, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2004.
- LEIS, Raúl. *Una Agenda Incluyente de Desarrollo y Democracia*. Panamá, Fundación Friederich Ebert, 2004.
- MARTÍNEZ-URIBE, Antonio. El Salvador: de la seguridad nacional a la seguridad democrática. En: JÁCOME, Francine coord. Seguridad Democrática en Centroamérica: logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador. Caracas, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES, 2004.
- MARTÍNEZ Ventura, Jaime. El caso de El Salvador. En: GÓMEZ, Juan Luis, AMBOS, Kai Vogler, Richard, eds. La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos. Medellín, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003. pp.307-353
- MATUL, Daniel y TORRES, Carlos. Costa Rica y la seguridad Democrática: valores para un modelo de seguridad. En: JÁCOME, Francine coord. Seguridad Democrática en Centroamérica: logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador. Caracas, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES, 2004.
- MELÉNDEZ Quiñónez, Javier. El Gasto de Defensa en Nicaragua: la toma de decisiones en la asignación de recursos [en línea]. Managua, Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua (CEEN) y National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2000. Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/inf-4.htm>

- MOLOEZNICK, Pablo. Seguridad Pública y Reforma Policial en México ¿Cambio o Continuidad? En: DAMMERT, Lucía y BAILEY, John, coords. Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos. México, Siglo XXI editores, 2005.
- NEILD, Rachel. El sostenimiento de las reformas de la policía en Centroamérica: un análisis comparativo de los desafíos. En: BOBEA, Lilian, ed. Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y el control democrático en América Latina y el Caribe. Caracas, Nueva Sociedad, 2003. pp.239-281.
- NEILD, Rachel. Sosteniendo la reforma: Policía democrática en América Central [en línea]. En: 'Enfoque: Seguridad ciudadana. Washington, WOLA, 2002. Disponible en: [http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=101725](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=101725)
- ONU. Evaluación del proceso de paz en El Salvador. Informe del Secretario General. 1 de julio. Nueva York, sin datos editoriales, 1997.
- ONUSAL. Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz. San Salvador, 1992. 153 p.
- ONUV. Ejecución de los acuerdos de paz en El Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes. San Salvador, sin datos editoriales, 1997.
- ORELLANA Mercado, Edmundo. Honduras: Régimen Jurídico para la Seguridad Pública, 2004 [en línea]. Disponible en: <http://www.cedoh.org/documen1/seguridad.htm>
- PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. San José de Costa Rica, PNUD, 2006.
- Revista Visión Policial [en línea], enero 2006. [Fecha de consulta: 31 de marzo de 2006] Disponible en: <http://www.policia.gob.ni/Revista%20Enero%202006/Violencia%20Intrafamiliar.htm>
- RIVERA, Julio César. El caso de Guatemala. En: GÓMEZ, Juan Luis, AMBOS, Kai Vogler, Richard, eds. La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos. Medellín, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003. pp. 355-387
- ROMERO Orellana, OTTO Alejandro. La reforma del sector defensa en El Salvador. Presentado en Seminario internacional "La agenda de seguridad en Centroamérica". Versión Mimeográfica. San Salvador, noviembre 2004.
- SALOMÓN, Leticia. El sistema de defensa en Honduras. En: DONADIO, Marcela, coord. Atlas Comparativo de la defensa en América Latina. Buenos Aires, Ser en el 2000, 2005. 296 p. Disponible en: <http://www.resdal.org/libros/Archivo/atlas-cap17.pdf>
- SALOMÓN, Leticia. El Desempeño Policial y la Satisfacción de la Ciudadanía. Tegucigalpa: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004. Disponible en: <http://www.cedoh.org/documen1/seguridad.htm>
- SAMAYOA, Salvador. La Policía Nacional Civil. Entrevista a Salvador Samayoa. En: MONTALVO, Atilio. Los Acuerdos de Paz un año después. San Salvador, CINAS, 1993.
- SAMAYOA, Salvador. El Salvador: la reforma pactada. San Salvador, UCA Editores, 2002.
- SAUMA, Pablo y GARNIER, Leonardo. Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica. En: GANUZA, Enrique, TAYLOR, Lance y Morley, Samuel. Política Macroeconómica y Pobreza: América Latina y el Caribe. Madrid, Grupo Mundi-Prensa, 1998.



SEQUÉN-MÓNCHÉZ, Alexander. Desmilitarizar para democratizar: una aproximación al tema de la seguridad ciudadana en Guatemala. En: BOBEA, Lilian ed. Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y el control democrático en América Latina y el Caribe. Caracas, Nueva Sociedad, 2003. pp.127-155.

STANLEY, William, *et al.* Protectores o perpetradores: la crisis institucional de la nueva Policía Nacional Civil salvadoreña. Washington, Hemisphere Initiatives, 1996.

TORRES-RIVAS, Edelberto. Historia General de Centroamérica, Tomo VI, Historia Inmediata (1979-1991). España, Ediciones Siruela S.A., 1993.

## Fuentes

### Costa Rica

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Sitio web institucional: <http://www.asamblea.go.cr/>

COSTA RICA. Constitución Política de la República, San José de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949. Actualizada al día 17 de julio de 2001.

----- Ley N° 7.410, Ley General de Policía, 26 de mayo de 1994, Gaceta N° 103 de 30 de mayo de 1994. Reformada por Ley N° 80.296 del 15 de marzo de 2001. La Gaceta N° 59 de 23 de marzo del 2001.

----- Decreto N° 32.177 de 1 diciembre de 2004 que da a conocer el Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública.

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA. Sitio web institucional: <http://www.msp.go.cr/>

MINISTERIO DE HACIENDA. Sitio web institucional: <http://www.hacienda.go.cr/>

### El Salvador

ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Sitio web institucional: <http://www.ansp.gob.sv/>

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR. Sitio web institucional: <http://www.asamblea.gob.sv/>

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (CEJAMERICAS). Reporte de la Justicia. Disponible en: <http://www.cejamerica.org/reporte/>

EL SALVADOR. Decreto Legislativo N° 11 del 24 de diciembre de 1983. Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa. San Salvador, Diario Oficial N° 17, tomo 282, 24 de enero de 1984.

----- Decreto Legislativo N° 476 del 18 de octubre de 1995. Ley de Carrera Militar. San Salvador, Diario Oficial N° 222, tomo 329, 30 de noviembre de 1995.

----- Decreto Legislativo N° 773 del 18 de julio de 1996. Ley de Carrera Policial. San Salvador, Diario Oficial N° 144, tomo 332, 7 de agosto de 1996.

----- Decreto Legislativo N° 353 del 9 de julio de 1998. Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador. San Salvador, Diario Oficial N° 143, tomo 340, 30 de julio de 1998.



- Decreto Ejecutivo N° 38 del 18 de mayo 1999. Reglamento de Ascensos. San Salvador, Diario Oficial N° 55, tomo 342, 19 de mayo de 1999.
- Decreto Ejecutivo N° 72 del 15 de agosto de 2000. Reglamento Disciplinario de la PNC. San Salvador, Diario Oficial N° 153, tomo 348, 18 de agosto de 2000.
- Decreto Legislativo N° 653 del 6 de diciembre del 2001. Ley Orgánica de la PNC. San Salvador, Diario Oficial N° 240, tomo 353, 19 de diciembre del 2001.
- Decreto Legislativo N° 948 del 15 de agosto de 2002. Ley de la Defensa Nacional. El Salvador, Diario Oficial N° 184, tomo 357, 3 de octubre de 2002.
- Decreto Ejecutivo N° 82 del 25 de septiembre de 2002. Reglamento de la Ley Orgánica de la PNC. San Salvador, Diario Oficial N° 188, tomo 357, 9 de octubre 2002.
- Decreto de Corte de Cuentas N° 56 de 19 de abril de 2006. Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno específicas del Ministerio de la Defensa Nacional. San Salvador, Diario Oficial, N° 101, tomo 371, 2 de junio de 2006.

FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO (FESPAD). Sitio web institucional:  
<http://fespada.org.sv/portal/html/index.php>

MINISTERIO DE HACIENDA. Sitio web institucional: <http://www.mh.gob.sv/>

MINISTERIO DE GOBERNACIÓN. Sitio web institucional: <http://www.gobernacion.gob.sv/>

MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL. Sitio web institucional: <http://www.fuerzaarmada.gob.sv/>

----- La república de El Salvador, su defensa nacional y su Fuerza Armada. San Salvador, Ministerio de la Defensa Nacional, 2004.

POLICÍA NACIONAL CIVIL. Sitio web institucional: <http://www.pnc.gob.sv/>

## *Guatemala*

CENTRO DE ESTUDIOS DE GUATEMALA. Sitio web institucional: <http://www.c.net.gt/ceg/>

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (CEJAMERICAS). Reporte de la Justicia. Disponible en:  
<http://www.cejamerica.org/reporte/>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Sitio web institucional: <http://www.congreso.gob.gt/>

DIARIO PRENSA LIBRE. Sitio web institucional: <http://www.prensalibre.com/>

GUATEMALA. Decreto 72 de 1990. Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala.

----- Constitución Política de la República de Guatemala del 31 de mayo de 1985, reformada por Acuerdo Legislativo N° 18 del 17 de noviembre de 1993.

----- Decreto N° 11 de 1997. Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.



----- Decreto N° 114, Ley del Organismo Ejecutivo. Diario de Centro América, N° 96, Guatemala, 12 de diciembre de 1997.

----- Acuerdo Gubernativo N° 718 DE 1998. Reglamento del Sistema de Clasificación de Cargos o Puestos y Remuneraciones de la Policía Nacional Civil.

----- Acuerdo Ministerial N° 079 del 29 de mayo del 2000 que crea la Unidad de Planificación del Ministro de Gobernación.

----- Decreto N° 40, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, 15 de junio de 2000. Diario de Centro América, N° 32, Guatemala, 16 de junio de 2000.

----- Decreto N° 20, Ley del Servicio Cívico, 11 de junio de 2003. Diario de Centro América, N° 91, Guatemala, 17 de junio de 2003.

----- Acuerdo Gubernativo N° 420, Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, 18 de julio de 2003, Diario de Centro América, N° 19, Guatemala, 28 de julio de 2003.

----- Decreto N° 71 del 28 de octubre de 2005. Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil.

----- Acuerdo Gubernativo N° 662 del 9 de diciembre de 2005. Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil.

MINISTERIO DE DEFENSA. Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala, 2003.

MINISTERIO DE FINANZAS. Sitio web institucional: <http://www.minfin.gob.gt/>

MINISTERIO DE GOBERNACIÓN. Sitio web institucional: <http://www.mingob.gob.gt/>

POLICÍA NACIONAL CIVIL. Ministerio de Gobernación. Sitio web institucional: <http://www.pnc.gob.gt/>

## *Honduras*

CONGRESO DE HONDURAS. Sitio web institucional: <http://www.congreso.gob.hn/>

DIARIO EL HERALDO. Sitio web institucional: <http://www.elheraldo.hn/>

GOBIERNO DE HONDURAS. Sitio web institucional: <http://www.gob.hn/>

HONDURAS. Decreto N° 131 del 11 de enero de 1982. Constitución Política de la República de Honduras. Tegucigalpa, Honduras, La Gaceta, N° 23.612, 20 de enero de 1982. Actualizada hasta el decreto N° 36 del 3 de mayo de 2005.

----- Decreto N° 156, 30 de junio de 1998. Ley Orgánica de la Policía Nacional. Tegucigalpa, Honduras, La Gaceta, 18 de julio de 1998.

----- Decreto N° 226. Ley de Policía y de Convivencia Social. Tegucigalpa, Honduras, La Gaceta, N° 29.726, 7 de marzo de 2002.

----- Decreto N° 39, 16 de abril de 2001. Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas Tegucigalpa, Honduras, La Gaceta N° 29.617, 30 de octubre de 2001.



----- Decreto N° 231, 30 de agosto de 2005. Ley de Personal para los miembros de las Fuerzas Armadas. Tegucigalpa, Honduras, La Gaceta N° 30.822, 11 de octubre de 2005.

SECRETARÍA DE DEFENSA. Sitio web institucional: <http://www.ffaah.mil.hn/>

SECRETARÍA DE FINANZAS. Sitio web institucional: <http://www.sefin.gob.hn/>

### *México*

CÁMARA DE DIPUTADOS. Centro de Estudios de Finanzas Públicas. Disponible en:  
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0092006.pdf>

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, 2006. Sitio web institucional: <http://www.cisen.gob.mx/>

DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD A. C., 2006. Sitio web institucional: <http://www.ddhs.org.mx/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRÁFICA E INFORMÁTICA (INEGI) Sitio web institucional:  
<http://www.inegi.gob.mx/>

MÉXICO. Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal de México, 20 de mayo del 2003.

MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA A. C. Disponible en: <http://www.mexicounido.org/>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Sitio web institucional: <http://www.presidencia.gob.mx/>

----- Sexto informe de Gobierno, 2006. Disponible en:  
<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php>

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR). Sitio web institucional: <http://www.pgr.gob.mx/afi>

SECRETARÍA DE DEFENSA NACIONAL (SEDENA). Sitio web institucional: <http://www.sedena.gob.mx/>

SECRETARÍA DE MARINA. Armada de México. Sitio web institucional: <http://www.semar.gob.mx/>

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. Sitio web institucional: <http://www.sspf.gob.mx/>

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. Sitio web institucional: <http://www.ssp.df.gob.mx/>

### *Nicaragua*

ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA. Sitio web institucional: <http://www.asamblea.gob.ni/>

NICARAGUA. Decreto Ejecutivo N° 44, 15 de octubre de 1993. Decreto de Creación de la Dirección de Asuntos de Inteligencia. Managua, Nicaragua, La Gaceta N° 197, 19 de octubre de 1993.

----- Ley N° 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar, aprobada el 23 de agosto de 1994. Managua, Nicaragua, La Gaceta N° 165, 2 de septiembre de 1994.

----- Decreto N° 26-96, Reglamento de la Ley de la Policía Nacional, aprobado el 25 de octubre de 1996, La Gaceta N° 32, Managua, Nicaragua, 14 de febrero de 1997.





----- Decreto N° 27-96, Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, aprobado el 20 de noviembre de 1996, la Gaceta N° 33, Managua, Nicaragua, 17 de febrero de 1997.

----- Ley N° 228, Ley de la Policía Nacional, aprobada el 31 de julio de 1996, La Gaceta N° 162, Managua, Nicaragua, 28 de agosto de 1996.

----- Ley N° 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, aprobada el 27 de marzo de 1998, La Gaceta N° 102, Managua, Nicaragua, 3 de junio de 1998.

----- Normativa Interna Militar, Sin Número, aprobado el 2 de septiembre de 1998, La Gaceta N° 165, Managua, Nicaragua, 2 de septiembre de 1998.

MINISTERIO DE DEFENSA. Sitio web institucional: <http://www.midef.gob.ni/index.asp>

----- Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua. Ministerio de Defensa, Managua, Impresión Comercial La Prensa, 2005. 272 p. Disponible en: [http://www.midef.gob.ni/doc/libro\\_de\\_defensa.pdf](http://www.midef.gob.ni/doc/libro_de_defensa.pdf)

MINISTERIO DE GOBERNACIÓN. Sitio web institucional: <http://www.migob.gob.ni/index.php>

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Sitio web institucional: <http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/>

POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA. Sitio web institucional: <http://www.policia.gob.ni/>

## *Panamá*

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Sitio web institucional: <http://www.asamblea.gob.pa/index.asp>

MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA. Sitio web institucional: <http://www.gobiernoyjusticia.gob.pa/>

PANAMÁ. Constitución Política de la República de Panamá, 11 de octubre de 1972. Ciudad de Panamá, Gaceta Oficial N° 17.210, 24 de Octubre de 1972. Reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos N° 1 de 1993, N° 2 de 1994, y N° 1 de 2004.

----- Decreto de Gabinete N° 38. Por el cual se organiza la Fuerza Pública, 10 de febrero de 1990. Ciudad de Panamá, Gaceta Oficial N° 21.479, 20 de febrero de 1990.

----- Decreto de Ejecutivo N° 107. Por medio del cual se modifica el artículo séptimo del Decreto Ejecutivo N° 98 del 29 de mayo de 1991, se establecen las funciones del Centro Nacional de Coordinación de Crisis (C.N.C.C.) y se dictan otras medidas, 31 de octubre de 2001. Ciudad de Panamá, Gaceta Oficial N° 24.428, 9 de noviembre de 2001.

----- Decreto de Gabinete N° 98. Por el cual se desarrolla el N° 16 del Decreto de Gabinete N° 38 del 10 de febrero de 1990 (que crea el funcionamiento del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional), 29 de mayo de 1991. Ciudad de Panamá, Gaceta Oficial N° 21.798, 31 de mayo de 1991.

----- Decreto Ejecutivo N° 21. Por el cual se regula el funcionamiento de las Agencias de Seguridad Privada, 31 de enero de 1992. Ciudad de Panamá, Gaceta Oficial N° 21.974, 14 de febrero 1992 y N° 22.036, 18 de mayo de 1992.



- Decreto Ejecutivo N° 136. Por el cual se crea la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Lavado de Dinero Producto del Narcotráfico, adscrita al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, 9 de junio de 1995. Ciudad de Panamá, Gaceta Oficial N° 22.802, 12 de junio de 1995.
- Ley N° 18. Ley Orgánica de la Policía Nacional, 3 de junio de 1997. Ciudad de Panamá, Gaceta Oficial N° 23.302, 4 de junio de 1997.
- Decreto Ejecutivo N° 163 por el cual se reforma el Decreto N° 136 del 9 de julio de 1995 y se crea la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales tal como se define este delito en el Código Penal, 3 de octubre del 2000. Ciudad de Panamá, Gaceta Oficial N° 24.153, 4 de octubre 2000.
- Resolución de Gabinete N° 34. Por la cual se adoptan los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad, 21 de junio de 2000. Ciudad de Panamá, Gaceta Oficial, N° 24.083, 27 de junio de 2000.
- Ley N° 55. Por el cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2001, 27 de diciembre de 2000. Ciudad de Panamá, Gaceta Oficial N° 24.209, 28 de diciembre de 2000.
- Ley N° 51. Por el cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2003, 22 de noviembre de 2002. Ciudad de Panamá, Gaceta Oficial N° 24.692, 3 de diciembre de 2002.
- Ley N° 66. Por el cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2004, 20 de noviembre de 2003. Ciudad de Panamá, Gaceta N° 24.934, 24 de noviembre de 2003.
- Ley N° 54. Por el cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2005, 21 de noviembre de 2004. Ciudad de Panamá, Gaceta Oficial N° 25.182, 23 de noviembre de 2004.
- Ley N° 38. Por el cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2006, 24 de noviembre de 2005. Ciudad de Panamá, Gaceta Oficial N° 25.434, Panamá, 29 de noviembre de 2005.

POLICÍA NACIONAL DE PANAMÁ. Sitio web institucional: <http://www.policia.gob.pa/>

#### IV. Cono Sur

- CABALLERO, J. y GORTARI M. C. Ministerio Público y Seguridad Ciudadana en Paraguay. *Revista Nueva Sociedad* N° 191, mayo-junio 2004. pp. 177-131.
- FUENTES, Claudio. La Transición de los militares. Santiago, LOM ediciones, 2006. 160 p.
- FUENTES, Claudio. La inevitable "mano dura": sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile. *Revista de Ciencia Política* XXIV (2): 3-28, 2004.
- FUENTES, Claudio. Resisting Change: Security-Sector Reforms in Chile. *Journal of Conflict, Security, and Development*. Vol. 2, número 1, April 2002.
- FUENTES, Claudio. La respuesta civil al tema militar. Estrategias y espacios de negociación en Chile. En: DIAMINT, Rut, ed. Control civil y las fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella. NuevoHacer, GEL-Editores, 1999. pp. 299-338.



- FUENTES, Claudio. Fuerzas Armadas y democracia en Uruguay. En: CASAS ZAMORA, Kevin, ed. Relaciones cívico-militares comparadas. San José, Costa Rica, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1997. pp. 227-260.
- FUENTES, Claudio. Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación. En: Chile 96. Análisis y Opiniones. Santiago, Nueva Serie FLACSO, 1997. pp. 165-184.
- FUENTES, Claudio. Política de defensa en Chile: desafíos para su construcción. *Revista SER en el 2000*. Argentina, vol. 10 (18): 51-59, 1995.
- INE. *Pueblos Indígenas en Chile, Censo 2002*, Hojas informativas de estadísticas sociales, Santiago de Chile, 2002.
- MARQUES, A. El ministerio de Defensa en Brasil: limitaciones y perspectivas. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 34: 27-51, 2004. Disponible en: <http://www.fasoc.cl/>
- MENDOZA, Juan. El tratado de paz y amistad de 1984, la cooperación militar y los problemas limítrofes entre Chile y Argentina. *Revista Universum*, 1(19), 2004.
- RIVAS, M. V. Proyecto de seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina: Informe Paraguay. IECIP Paraguay, CEJA, 2001.
- SAÍN, Marcelo. Democracia, Seguridad Pública y Policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires, 1998.
- VARAS, Augusto y FUENTES, Claudio. Defensa Nacional: Chile, 1990-1994. Modernización y Desarrollo. Santiago, FLACSO, 1994. 291 pp.

## Fuentes

### Argentina

- ARGENTINA. Ley N° 14.439. Ley de Organización de los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, 1958. Buenos Aires, Boletín Oficial, 16 de julio de 1958.
- Ley N° 19.101 para el Personal Militar, 1971. Buenos Aires, Boletín Oficial 19 de julio de 1971.
- Ley N° 23.554. Ley de Defensa Nacional. Buenos Aires, Boletín Oficial, 5 de mayo de 1988.
- Ley N° 24.059. Ley de Seguridad Interior. Buenos Aires, Boletín Oficial, 17 de enero de 1992.
- Constitución Nacional. Buenos Aires, Boletín Oficial, 28 de agosto de 1994.
- Ley N° 25.880. Procedimiento conforme al cual el Poder Ejecutivo debe solicitar al Congreso de la Nación la autorización para permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de fuerzas nacionales fuera de él. Buenos Aires, Boletín Oficial, 23 de abril de 2004.



----- Decreto N° 727. Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional, 2006. Buenos Aires, Boletín Oficial, 13 de junio de 2004.

GOBIERNO DE BUENOS AIRES. Decreto N° 3326. Reglamentario de la Ley N° 13.201. La Plata 30 de diciembre de 2004.

----- Ley Provincial N° 13.201. Ley del Personal Policial de la Provincia de Buenos Aires, 2004.

----- Ley Provincial N° 13.482. Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC). Sitio web institucional:  
<http://www.indec.mecon.gov.ar>

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Libro Blanco de la República Argentina*, 1999.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Revisión de la Defensa*, 2001.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (MECON). Sitio web institucional: <http://www.mecon.gov.ar/>

MINISTERIO DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Dirección de Informática Jurídico-Legal. Sitio web institucional: <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Sitio web institucional:  
<http://www.mseg.gba.gov.ar>

## Brasil

BRASIL. Decreto Ley N° 1.001. Código Penal Militar. Brasilia, Diário Oficial da Uniao, 21 de octubre de 1969.

----- Decreto N° 76.322. Aprova o Regulamento Disciplinar da Aeronautica (RDAER), 22 de septiembre de 1975. Brasilia, Diário Oficial da Uniao, 23 de septiembre de 1975.

----- Ley N° 7.102. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores e da outras providencias, 20 de junio de 1983. Brasilia, Diário Oficial da Uniao, 21 de junio de 1983.

----- Decreto N° 88.545. Regulamento disciplinar para a Marinha, 1983. 26 de julio de 1983.

----- Constituição da República Federativa do Brasil. Brasilia, 5 de octubre de 1988.

----- Ley N° 9.883. Institui o Sistema Brasileiro De Inteligencia, cria a Agencia Brasileira de Inteligencia - ABIN, e da outras providencias, 7 de diciembre de 1999. Brasilia, Diário Oficial da União, 8 de diciembre de 1983.

----- Ley Complementaria N° 97. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, 9 de junio de 1999. Brasilia, Diário Oficial da União, 10 de junio de 1999.

----- Decreto N° 4.346. Aprova o Regulamento Disciplinar do Exercicio (R-4) e da outras providencias, 26 de agosto de 2002. Brasilia, Diário Oficial da União, 27 de agosto de 2002.



----- Decreto N° 4.376. Dispõe sobre a Organização e o Funcionamento do Sistema brasileiro de Inteligencia, instituido pela Lei 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e da outras providencias, 13 de septiembere de 2002. Brasilia, Diário Oficial da União, 16 de septiembere de 2002.

----- Ley N° 10.683. Dispõe sobre a organização da Presidencia da Republica e dos Ministerios, e da outras providencias, 28 de mayo de 2003. Brasilia, Diário Oficial da União, 28 de mayo de 2003.

----- Decreto N° 5.201. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Funções Gratificadas - FG, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa e dá outras providências, 2 se septiembere de 2004. Brasilia, Diário Oficial da União Año 141 N° 171, 3 de septiembere de 2003.

----- Decreto N° 5.484. Política de Defesa Nacional, 30 de junio de 2005. Brasilia, Diário Oficial da União Año 142 N° 125, 1 de julio de 2005.

GOBIERNO DEL ESTADO DE RÍO DE JANEIRO. Ley N° 443. Dispõe sobre o estatuto dos policiais-militares do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências, 1 de julio de 1981. 2 de julio de 1981.

----- Ley N° 3.339. Cria o instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro - RIOSEGURANÇA e dá outras providências. 30 de diciembre de 1999.

INSTITUTO DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE RÍO DE JANEIRO (ISP). Sitio web institucional: <http://www.isp.rj.gov.br/>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y PRESUPUESTO. Secretaría de Presupuesto Federal Ministerio de Planificación. Sitio web institucional: <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/index.htm>

POLICÍA MILITAR DE RÍO DE JANEIRO (PMRJ). Sitio web institucional: <http://www.policiamilitar.rj.gov.br/>

PORTAL DE TRANSPARENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL. Sitio web institucional: <http://www.transparencia.gov.br/>

## Chile

CHILE. Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912. Ley General de Ministerios. 30 de noviembre de 1927.

----- Decreto con Fuerza de Ley N° 181. Crea el Consejo Superior de Seguridad Nacional con la composición y funciones que indica, y la Junta de Comandantes en Jefe como organismo asesor del Ministro de Defensa Nacional en las materias que incumban a las Instituciones Armadas; modifica el inciso 1° del artículo 23° de la ley 7.200, de 21 de julio de 1942, en la parte que autorizó al Presidente de la República para declarar Zonas de Emergencia en determinados casos; deroga los decretos 403, de 19 de marzo de 1925, de Guerra, sobre Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional, y 163, de 26 de noviembre de 1943, del mismo ministerio, que creó el Comité Técnico Operativo, 23 de marzo de 1960. Santiago, Diario Oficial, 5 de abril de 1960.

----- Constitución Política de la República de Chile, 24 de octubre de 1980. Reformada por la ley N° 20.050. Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República, 18 de agosto de 2005. Santiago, Diario Oficial, 26 de agosto de 2005.

----- Ley N° 18.948. Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, 22 de febrero de 1990. Santiago, Diario Oficial, 27 de febrero de 1990.



----- Ley N° 18.961 Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, 27 de febrero de 1990. Santiago, Diario Oficial, 7 de marzo de 1990.

----- Ley N° 19.974 Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y creación de la Agencia Nacional de Inteligencia, 27 de septiembre de 2004. Santiago, Diario Oficial, 2 de octubre de 2004.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002. Santiago, Ministerio de Defensa Nacional, 2003. 237 p.

MINISTERIO DEL INTERIOR. Balance de Gestión Integral, Secretaría y Administración General, documento Oficial, 2005.

----- Balance de Gestión Integral, Servicio de Gobierno Interior, documento Oficial, 2005.

### *Paraguay*

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). Sitio web institucional: <http://www.dgeec.gov.py/>

DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS. Subsecretaría de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda. Sitio web institucional: <http://www.hacienda.gov.py/>

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Sitio web institucional: <http://www.mdn.gov.py/>

MINISTERIO DEL INTERIOR. Sitio web institucional: <http://www.mdi.gov.py/>

PARAGUAY. Ley N° 74. De Organización General de las Fuerzas Armadas de la Nación. Asunción, 19 de noviembre de 1991. Restablecida por la Ley N° 244, del 21 de diciembre de 1993.

----- Constitución de la República del Paraguay. Asunción, 20 de junio de 1992.

----- Ley N° 222. Orgánica de la Policía Nacional. Asunción, 25 de junio de 1993.

----- Ley N° 1.115. Estatuto del Personal Militar, 13 de agosto de 1997. Asunción, 26 de agosto de 1997.

----- Ley N° 1.337. Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna. Asunción, 14 de abril de 1999.

----- Mensaje del presidente Nicanor Duarte al Congreso Nacional [1 de julio de 2006], Secretaría Técnica de Planificación del Paraguay. Disponible en: [http://www.stp.gov.py/publicaciones/3er\\_Discurso.pdf](http://www.stp.gov.py/publicaciones/3er_Discurso.pdf)

### *Uruguay*

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE URUGUAY (INE). Sitio web institucional: <http://www.ine.gub.uy/>

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. La Defensa Nacional, Aportes para un Debate, documento, 2005.

MINISTERIO DEL INTERIOR. Propuestas hacia la equidad de género en el Ministerio del Interior, 2005.



MINISTERIO DEL INTERIOR. Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Sitio web institucional:  
<http://www.minterior.gub.uy/>

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO DE LA PRESIDENCIA. Sitio web institucional:  
<http://www.cepre.opp.gub.uy/>

URUGUAY. Ley N° 13.963. Ley Orgánica Policial, 22 de mayo de 1971. Montevideo, Diario Oficial N° 18.560, 26 de mayo de 1971.

----- Decreto Ley N° 14.157. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, 21 de febrero de 1974. Montevideo, Diario Oficial N° 19.226, 5 de marzo de 1974.

----- Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1997. Con las modificaciones del 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996.

----- Decreto N° 405. Decreto del Poder Ejecutivo por el que se aprueba la reformulación de la estructura organizativa de la Unidad Ejecutora 003 Dirección General de Información de Defensa del Inciso 03 Ministerio de Defensa Nacional. Montevideo, 21 de diciembre de 1999.

## V. Países Andinos

ACOSTA, Alberto. Ecuador: Ecos de la rebelión de los forajidos. Nueva Sociedad, N° 198: 53-54, julio-agosto, 2005.

ARCHONDO, Rafael. ¿Qué le espera a Bolivia con Evo Morales? Nueva Sociedad, N° 202: 4-12 marzo/abril, 2006.

CASAS, Pablo. Reformas y Contrarreformas en la Policía Colombiana, en su: CASAS, Pablo et al. Seguridad Urbana y Policía en Colombia, Ensayos de Seguridad y Democracia. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2005. 289 p.

EQUIPO NIZKOR. Convenio Operativo para el Puesto Avanzado de Operaciones en la base ecuatoriana de Manta, 2 de junio de 2000. Disponible en:  
<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/plan/manta.html>

FLÓREZ, José Miguel. La Educación Militar en el Perú, el proceso educativo, los valores militares y la democracia. En: AGÜERO, Felipe, HURTADO, Lourdes, FLÓREZ, José Miguel. Educación Militar en Democracia: aproximaciones al proceso educativo Militar. Lima, Instituto de Defensa Legal (IDL), 2005. 179 p. Disponible en: <http://www.defensaidl.org.pe/publica/emilitar.pdf>

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDL). *Perfil del Policía Peruano*. Lima, 2004. 72 p.

ISAACS, Anita. Los problemas de la consolidación democrática en Ecuador. En: BURBANO DE LARA, Felipe, comp. *Antología Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*, Facultad de Ciencias Sociales. Quito, FLACSO-Ecuador, 2003. 449 p. Disponible en: <http://www.flacso.org.ec/docs/antdemisaacs.pdf>

KLESNER, Joseph L. El Crucial año electoral en América Latina. *Foreign Affairs en Español*, 6(2): Abril- Junio, 2006. Disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20060401faenespessay060203-p0/josephl-klesner/el-crucial-ano-electoral-de-america-latina.html>



- LLORENTE, María Victoria. ¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma policial en Colombia. En: DAMMERT, Lucía y BAILEY, John, coord. Seguridad y Reforma Policial en las Américas: experiencias y Desafíos. México, Siglo XXI editores, 2005. 192-216.
- LOVATÓN, David. Nueva Ley de Organización de la Justicia Militar: Un maquillaje legislativo. Justicia Viva Mail [en línea]. N° 221, 19 de enero, 2006. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/justiciamail/jm0221.htm>
- PALMA, Hugo y SAN MARTÍN, Alejandro. Seguridad, defensa y fuerzas armadas en el Perú: una visión para el siglo XXI. Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), 2003. 729 p.
- PIZARRO, Eduardo. Una luz al final del túnel: balance estratégico del conflicto armado en Colombia. Nueva Sociedad, N° 192: 74-86, julio/agosto 2004.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Policía Nacional y Seguridad Ciudadana, Bolivia, La Paz, 2006.
- QUINTANA, Juan Ramón, *et al.* Policía y Democracia en Bolivia: Una política institucional pendiente. La Paz, Fundación PIEB. 2005. 389 p.
- QUINTANA, Juan Ramón. Soldados y Ciudadanos: un estudio crítico sobre el servicio militar obligatorio en Bolivia. La Paz, Programa de investigación estratégica en Bolivia PIEB - SINERGIA, 1998. 416 p.
- RESTREPO, Luis Alberto. La difícil recomposición de Colombia. Nueva Sociedad, N° 192, 2004. pp. 46-58.
- ROMERO, Salvador. El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial 2005, Corte Nacional Electoral (CNE). La Paz, junio 2006.

## Fuentes

### Bolivia

- ARMADA DE BOLIVIA. Sitio web institucional: <http://www.armada.mil.bo/>
- BOLIVIA. Decreto Ley N° 7.755. Ley del Servicio Nacional de Defensa, La Paz, 1 de agosto de 1966.
- Constitución Política de la República de Bolivia, 1967. Con reformas introducidas por Ley N° 1.585 del 12 de agosto de 1994, texto concordado de 1995 sancionado por Ley N° 1.615 del 6 de febrero de 1995, reformas introducidas por Ley N° 2.410 del 8 de agosto de 2002, reformas introducidas por Ley N° 2.631 del 20 de febrero de 2004 y reformas introducidas por Ley N° 3.089 del 6 de julio de 2005.
- Ley Orgánica N° 734. Ley Orgánica de la Policía Nacional. La Paz, 8 de abril de 1985.
- Ley N° 1.405. Ley Orgánica de las FF.AA. de la Nación "Comandantes de la Independencia de Bolivia". La Paz, 30 de diciembre de 1992.
- Ley N° 1.984. Código Electoral. La Paz, 25 de junio de 1999. Modificado por la ley N° 2.282 del 4 de diciembre de 2001.
- Ley N° 1.970. Código de Procedimiento Penal. La Paz, 25 de marzo, 1999.





----- Ley N° 2.494. Ley de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, 4 de agosto, 2003. La Paz, agosto, 2003.

----- Decreto Supremo N° 27.977. Manual del uso de la Fuerza en conflictos internos, 14 de enero, 2005. La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia año X, año XLV N° 2711 17 de enero de 2005.

----- Ley N° 3.351. Ley de Organización del Poder Ejecutivo. La Paz, 21 de febrero de 2006.

EJÉRCITO DE BOLIVIA. Sitio web institucional: <http://www.ejercito.mil.bo/>

----- Colegio Militar del Ejército, junio, 2006. Disponible en:  
<http://www.ejercito.mil.bo/iprefor/colmil/index.htm>

FUERZA AÉREA BOLIVIANA. Sitio web institucional: <http://www.fab.mil.bo/>

LA RAZÓN. El MAS quiere solo un sistema de inteligencia. La Paz, jueves 5 de octubre de 2006. Disponible en: [http://www.la-razon.com/versiones/20061005\\_005685/nota\\_256\\_340712.htm](http://www.la-razon.com/versiones/20061005_005685/nota_256_340712.htm)

LOS TIEMPOS. Dossier Bolivia: el caso misiles chinos. Cochabamba, 2006. Recuperado desde:  
<http://www.lostiempos.com/noticias/dossierbolivia/nacional/fuerzasarmadas/misiles/>

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Sitio web institucional: <http://www.mindef.gov.bo/>

MINISTERIO DE GOBIERNO. Resolución Suprema N° 221.126. Reglamento para Empresas de Seguridad Privada, La Paz, 2002.

POLICÍA NACIONAL. Sitio web institucional: <http://www.policianacional.gov.bo/>

----- Resolución Suprema N° 221.126. Reglamento de Personal. La Paz, 23 de julio, 1988.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) - Bolivia, 2006. Sitio web institucional:  
<http://www.pnud.bo/webportal/>

UNIVERSIDAD DE LA CORDILLERA. Observatorio de Democracia y Seguridad, mayo 2006. Sitio web institucional: <http://www.observatoriodeseguridad.org.bo/>

VICEMINISTERIO DE PRESUPUESTO Y CONTADURÍA. Presupuesto General de la Nación 2006, marzo 2006. Disponible en: <http://vmopc.hacienda.gov.bo/ppto/ppto2006/index.htm>

## *Colombia*

ARMADA NACIONAL, 2004. Sitio web institucional: <http://www.armada.mil.co/>

----- Escuela Naval de Suboficiales ARC Barranquilla, 2002. Disponible en:  
<http://www.armada.mil.co/ENSB/index.php>

----- Escuela Naval de Infantes de Marina, 2004. Disponible en:  
<http://www.armada.mil.co/efim/index.html>

----- Plan Estratégico Naval 2003-2006, julio, 2006. Disponible en:  
<http://www.armada.mil.co/downloads/pen2006.pdf>



CÁMARA DE REPRESENTANTES. Sitio web institucional: <http://www.camara.gov.co/>

COLOMBIA. Ley N° 5 de 1992 “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”. Bogotá, 17 de junio de 1992.

----- Ley N° 62. Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República. Bogotá, 12 de agosto de 1993.

----- Decreto N° 2.233 de 1995, por medio del cual se crean el Sistema Nacional de Inteligencia, el Consejo Técnico Nacional de Inteligencia, los Consejos Técnicos Seccionales de Inteligencia y se dictan otras disposiciones. Bogotá, diciembre de 1995.

----- Ley N° 522. Código Penal Militar, 12 de agosto de 1999. Bogotá, Diario Oficial N° 43.665, 13 de agosto de 1999.

----- Decreto N° 1.512 de 2000, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones, Bogotá, 11 de agosto de 2000.

----- Decreto N° 1.799 de 2000, por el cual se dictan las normas sobre evaluación y clasificación para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 14 de septiembre, 2000.

----- Decreto N° 1.791 de 2000, por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional. Bogotá, 14 de septiembre de 2000.

----- Ley N° 684, por la cual se expiden normas sobre organización y funcionamiento de la seguridad y Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 13 de agosto de 2001. Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/d0000171.htm>

----- Política de Defensa y Seguridad Democrática. Bogotá, 2003. Disponible en: [http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad\\_democratica.pdf](http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf)

----- Decreto N° 643, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de Seguridad y se dictan otras disposiciones. Bogotá, marzo 2004.

----- Decreto N° 868 de 2006, por el cual se modifica la planta de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes y Auxiliares de la Policía Nacional. Bogotá, 24 de marzo de 2006.

COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA, 2006. Sitio web institucional: <http://www.cgfm.mil.co/>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, 2006. Sitio web institucional: <http://www.dafp.gov.co/>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (DAS), 2006. Sitio web institucional: <http://www.das.gov.co/>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, 2006. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/>



DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2006. Sitio web institucional: <http://www.dnp.gov.co/>

EJÉRCITO NACIONAL, 2004. Sitio web institucional: <http://www.ejercito.mil.co/>

----- Escuela Militar de Cadetes “José María Córdova”. Sitio web institucional:  
<http://www.esmic.edu.co/>

----- Escuela Militar de Suboficiales “Inocencio Chincá”, 2004. Sitio web institucional:  
<http://www.emsub.edu.co/>

Fuerza Aérea Colombiana, 2005. Sitio web institucional: <http://www.fac.mil.co/>

----- Escuela de Suboficiales Andrés M. Díaz, 2005. Sitio web institucional:  
[http://www.esufa.fac.mil.co](http://www.esufa.fac.mil.co/)

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. Sitio web institucional: [http://www.ideaspaz.org/new\\_site/index.php](http://www.ideaspaz.org/new_site/index.php)

FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA. Sitio web institucional: <http://www.seguridadydemocracia.org/>

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Guía de Planteamiento Estratégico, enero 2005. Disponible en:  
[http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos\\_Home/Guia\\_de\\_Planeamiento\\_Estrategico\\_2005\\_-\\_2006.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Guia_de_Planeamiento_Estrategico_2005_-_2006.pdf)

NACIONES UNIDAS. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2005. Disponible en:  
<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php3?cod=9&cat=11>.

----- Sistema de información de la Defensa Nacional, 2006. Sitio web institucional:  
<http://www.fuerzasmilitares.mil.co/>

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA, 2002. Sitio web institucional: <http://www.policia.gov.co/>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2006. Sitio web institucional:  
[http://www.red.gov.co/Programas/Cooperaci%F3n\\_Internacional/Index\\_Cooperacion.htm](http://www.red.gov.co/Programas/Cooperaci%F3n_Internacional/Index_Cooperacion.htm)

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, 2004. Sitio web institucional: <http://www.procuraduria.gov.co/>

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, 2006. Sitio web institucional: <http://www.registraduria.gov.co/>

SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, s/f. Sitio web institucional: <http://www.senado.gov.co/>

----- *Secretaría del Senado*, s/f. Sitio web institucional: <http://www.secretariasenado.gov.co/>

SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA, 2003. Sitio web institucional:  
<http://www.supervigilancia.gov.co/>

TERRA COLOMBIA. Votebien Elecciones 2006: programa de Gobierno Álvaro Uribe. Disponible en:  
[http://www.terra.com.co/elecciones\\_2006/reportaje/26-05-2006/nota286033.html](http://www.terra.com.co/elecciones_2006/reportaje/26-05-2006/nota286033.html)



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. *Grupo de Estudios en Seguridad y Defensa*, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, s/f. Sitio web institucional: <http://seguridadydefensa.uniandes.edu.co/>

## Ecuador

ARMADA DEL ECUADOR, 2006. Sitio web institucional: <http://www.armada.mil.ec/>

----- Escuela de Grumetes, 2005. Sitio web institucional:  
<http://www.armada.mil.ec/espanol/mostrarcontenido.php?id=16&contenidoid=13>

COMANDO CONJUNTO DE LAS FF.AA. Sitio web institucional: <http://www.ffaa.mil.ec/>

----- Dirección de Movilización. Mayo, 2006. Sitio web institucional:  
<http://www.dirmov.mil.ec/dirmov.html>

CONGRESO NACIONAL, 2006. Sitio web institucional: <http://www.congreso.gov.ec/index.asp>

ECUADOR. Ley N° 275. Ley de Seguridad Nacional, 2 de agosto de 1979. Quito, Registro Oficial 892, 9 de agosto 1979. Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/d0000285.htm>

----- Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios. Quito, Registro Oficial N° 311, 7 de noviembre de 1980.

----- Ley N° 59-1986. Ley de Elecciones, 12 de diciembre de 1986. Reformada por la Ley 2000-1. Ley Reformatoria a la Ley de Elecciones. Quito, Registro Oficial N° 20 del viernes 17 de marzo de 2000. Y reformada por la Ley 2002-76. Ley Reformatoria a la Ley de Elecciones. Registro Oficial N° 639, 13 de agosto del 2002.

----- Ley N° 109.RA/1990. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, 28 de septiembre de 1996.

----- Ley N° 118.RO/Sup. 660. Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, 10 de abril de 1991.

----- Ley N° 68. 3. Ley de Servicio Militar Obligatorio en las Fuerza Armadas Nacionales. Quito, 3 de agosto de 1994.

----- Decreto Legislativo N° 000. RO. Constitución Política de la República de Ecuador, 5 de junio de 1998. Quito, 1 de 11 de agosto de 1998.

----- Ley Orgánica de la Policía Nacional, Ley N° 109.RO/368, julio, 1998, Quito.

----- Ley de Personal de la Policía Nacional, Ley N° 123.RO/Sup 378, agosto, 1998, Quito.

----- Código de Procedimiento Penal, Ley N° 000.RO/Sup 360, 13 de enero, 2000.

----- Ley 2003-12 Ley de Vigilancia y Seguridad Privada, 14 de julio de 2003. Quito, Registro Oficial N° 130, 22 de julio de 2003.

EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN ECUADOR. Puesto de Operaciones Avanzadas de Manta (FOL), 16 de agosto, 2006.

ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL EJÉRCITO (ESPE), 2005. Sitio web institucional: <http://www.espe.edu.ec/>



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO) Sede Ecuador, 2004. Sitio web institucional:  
<http://www.flacso.org.ec/>

----- Ciudad Segura, N° 4, Programa Estudios de la Ciudad. Quito, abril, 2006.

FUERZA AÉREA ECUATORIANA, 2006. Sitio web institucional:  
<http://www.fuerzaaereaecuatorialiana.org/index.php>

----- Academia de Guerra Aérea, 2006. Sitio web institucional:  
<http://www.aerea.com.ec/index.php>

----- Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico, 2006. Sitio web institucional:  
<http://www.itsafae.edu.ec/index.htm>

FUERZA TERRESTRE ECUATORIANA, 2006. Sitio web institucional: <http://www.ejercito.mil.ec/>

----- Escuela Superior Militar "Eloy Alfaro", 2006. Sitio web institucional:  
<http://www.esmil.mil.ec/index.htm>

----- Escuela de Formación de Soldados de la Fuerza Terrestre- Prospecto de Admisión 2005.  
Sitio web institucional: <http://www.ejercito.mil.ec/varios/prospecto%202005.pdf>

FUERZA AÉREA ECUATORIANA (FAE), 2006. Sitio web institucional:  
<http://www.fuerzaaereaecuatorialiana.org/>

FUNDACIÓN MARCHA BLANCA, 2005. Sitio web institucional: <http://www.marchablanca.org.ec/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INEC), 2006. Sitio web institucional:  
<http://www.inec.gov.ec/>

JARRÍN, Oswaldo. El presupuesto de defensa en el Ecuador. En: DONADIO, Marcela, coord. Atlas Comparativo de la defensa en América Latina. Buenos Aires, Ser en el 2000, 2005. 296 p. Disponible en:  
<http://atlas.resdal.org/>

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2006. Sitio web institucional:  
<http://www.midena.gov.ec/> ó <http://www.portal.fuerzasarmadasecuador.org/>

----- Política de la Defensa Nacional de Ecuador, diciembre, 2002, Quito.

----- Formación de Oficial del Ejército-Escuela de Perfeccionamiento, 2006. Disponible en:  
<http://www.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/seguridadnacional/oficialejercitoperfeccionamiento.htm>

----- Formación de Oficial del Ejército-Escuela de Selva y Contraguerrillas, 2006. Disponible en:  
<http://www.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/seguridadnacional/oficialejercitoselvacontrague.htm>

----- Formación de Oficial del Ejército-Escuela de Aviación del Ejército, 2006. Disponible en:  
<http://www.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/seguridadnacional/tropaejercitoesuelasaviacion.htm>

----- Formación de Oficial del Ejército-Academia de Guerra, 2006. Disponible en:  
<http://www.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/seguridadnacional/oficialejercitoacademiaguerra.htm>



----- Formación de Oficial del Ejército-Instituto Nacional de Guerra, 2006. Disponible en:  
<http://www.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/seguridadnacional/oficialejercitoinstnacuerra.htm>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, 2005. Portal financiero SIGEF. Sitio web institucional:  
<http://www.sigef.gov.ec/>

----- Proforma Presupuestaria del Gobierno Central, 2006.

MINISTERIO DE GOBIERNO Y POLICÍA. Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, Quito, 1998.

MINISTERIO DE GOBIERNO Y POLICÍA, 2006. Sitio web institucional: <http://www.mingobierno.gov.ec/>

POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR, Revista Institucional, marzo, 2006, Quito.

## Perú

CONGRESO DEL PERÚ. Sitio web institucional: <http://www.congreso.gob.pe/>

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN, 2003. Sitio web institucional: <http://www.cverdad.org.pe/>

----- Informe Final. Lima, CVR, 2003. Disponible en: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>

EJÉRCITO DEL PERÚ. Sitio web institucional: <http://www.ejercito.mil.pe/>

FUERZA AÉREA DEL PERÚ. Sitio web institucional: <http://www.fap.mil.pe/>

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDL). Defensa y Reforma Militar, 2006. Sitio web institucional:  
<http://www.defensaidl.org.pe/>

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS (IEP). Sitio web institucional: <http://www.iep.org.pe/>

MARINA DE GUERRA DEL PERÚ. Sitio web institucional: <http://www.marina.mil.pe/>

----- *Escuela Naval*, 2006. Sitio web institucional: <http://www.escuelanaval.com.pe/>

----- *Centro de Instrucción Técnica y Entrenamiento Naval (CITEN)*. Junio, 2006. Sitio web institucional: <http://www.marina.mil.pe/centros/citen/citen.htm>

----- *Escuela de Sanidad*, 2006. Sitio web institucional:  
<http://www.marina.mil.pe/centros/sanidad/sanidad.htm>

----- *Escuela de Reclutas*, 2006. Sitio web institucional:  
[http://www.marina.mil.pe/contribucion/educacion/servicio\\_militar\\_voluntario.htm](http://www.marina.mil.pe/contribucion/educacion/servicio_militar_voluntario.htm)

----- *Escuela Superior de Guerra Naval*, 2006. Sitio web institucional:  
<http://www.esup.edu.pe/index.htm>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Sitio web institucional: <http://www.mef.gob.pe/>

----- *Transparencia Económica*, junio, 2006. Disponible en:  
<http://transparencia-economica.mef.gob.pe/index.asp>



MINISTERIO DE DEFENSA. *s/f. Plan Estratégico de Reforma del Sector Defensa 2004-2010*, Lima, Perú. Disponible en: <http://www.mindef.gob.pe/GestinInstitucional/reforma-sector-defensa/Plan-estratesector-defensa.ppt>

----- Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú, Lima, abril, 2005. Disponible en: [http://www.mindef.gob.pe/lb\\_2005/portada\\_LB.htm](http://www.mindef.gob.pe/lb_2005/portada_LB.htm)

----- Directiva N° 021 VALP/B/01: Para normar el comportamiento del personal militar durante procesos electorales. Lima, diciembre 2005.

MINISTERIO DEL INTERIOR. Sitio web institucional: <http://www.mininter.gob.pe/>

----- Decreto Supremo N° 005-94-IN, aprueba el reglamento de Servicios de Seguridad Privada, Lima, mayo, 1994.

----- Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú: resumen ejecutivo. Marzo, 2002. Disponible en: <http://www.mininter.gob.pe/filemanager/download/1200/Informefinal.pdf>

----- Informe de avances y logros de la Comisión de Modernización de la PNP y Propuestas de acción para el 2005, 2004. Disponible en: [http://www.mininter.gob.pe/filemanager/download/1329/AVANCES\\_LOGROS.pdf](http://www.mininter.gob.pe/filemanager/download/1329/AVANCES_LOGROS.pdf)

----- Ley N° 123 RO/Sup. 378. Ley de Personal de la Policía Nacional. Lima, 7 de agosto de 1998.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE), 2006). Sitio web institucional: <http://www.onpe.gob.pe/>

PERÚ. Decreto Legislativo N° 437. Ley orgánica del Ejército Peruano. Lima, 27 de septiembre de 1987.

----- Decreto Legislativo N° 438. Ley Orgánica de la Marina de Guerra del Perú. Lima, 27 de septiembre de 1987.

----- Decreto Legislativo N° 439 Ley Orgánica de la Fuerza Aérea del Perú. Lima, 27 de septiembre de 1987.

----- Constitución Política del Perú, 1993. Reformada por última vez durante el 2005.

----- Ley N° 26.247. Facultan a las Fuerzas Armadas para que persigan y detengan a implicados en delito de Tráfico Ilícito de Drogas donde no existan dependencias de la Policía Nacional. Lima, 25 de noviembre de 1993.

----- Ley N° 27.178. Ley del Servicio Militar, 14 de septiembre de 1999. Lima, El Peruano, año XVII N° 7.037, 29 de septiembre de 1999.

----- Ley N° 27.238. Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, 14 de diciembre de 1999. Lima, El Peruano año XVII N° 7.121, 22 de diciembre de 1999.

----- Ley N° 27.860. Ley del Ministerio de Defensa, 18 de octubre de 2002. Lima, El Peruano año XX N° 8.179, 12 de noviembre de 2002.



----- Ley N° 27.658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, 17 de enero de 2002. Lima, El Peruano año XX N° 7.892, 30 de enero de 2002. Modificado por la Ley N° 27.899. Ley que modifica el artículo 13° de la Ley N° 27.658 Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, 17 de diciembre de 2002. Lima, El Peruano, año XX N° 8.227, 31 de diciembre de 2002.

----- N° 27.933. Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana, 28 de enero de 2003. Lima, El Peruano, año XXI N° 8.270, 12 de febrero de 2003.

----- Decreto Supremo N° 003-2004-IN. Aprueban Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 370, Ley del Ministerio del Interior, marzo de 2004. Lima, El Peruano, año XXI N° 8.657, 5 de marzo de 2003.

----- Ley N° 28.359. Ley de Situación Militar de los Oficiales de las FF.AA., 11 de octubre de 2004. Lima, El Peruano, año XXI N° 8.880, 13 de octubre de 2004. Modificada por la Ley N° 28.359. Ley que modifica la ley N° 28.359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las FF.AA., 6 de diciembre de 2004. Lima, El Peruano, año XXI N° 8.944, 14 de diciembre de 2004.

----- Ley N° 28.664. Ley del Sistema de Inteligencia - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI, 29 de diciembre de 2005. Lima, El Peruano, año XXIII N° 9.334, 4 de enero de 2004.

----- Decreto Legislativo N° 961. Código de Justicia Militar Policial, Enero, 2006. Lima, El Peruano, año XXIII N° 9.341, 11 de enero de 2004.

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ (PNP). Sitio web institucional: <http://www.pnp.gob.pe/>

----- Escuela de Oficiales PNP, 2006. Sitio web institucional:  
[http://www.pnp.gob.pe/eo\\_admision/eopnp/eo-pnp.html](http://www.pnp.gob.pe/eo_admision/eopnp/eo-pnp.html)

----- Escuela Técnico Superior de la Policía Nacional del Perú, 2006. Sitio web institucional:  
<http://www.pnp.gob.pe/direcciones/diredud/puente1.asp>





# TABLA DE CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS .....	9
INTRODUCCIÓN .....	11
I. SECTOR DEFENSA .....	17
1. Contexto para la reforma del sector Defensa: antecedentes históricos .....	20
2. Institucionalidad del sector Defensa .....	24
2.1 Creación de ministerios de Defensa y diseño de políticas.....	25
2.2 Capacidad de planificación de los ministerios de Defensa .....	27
2.3 Atribuciones de los ministerios de Defensa vis-à-vis las FF.AA. ....	29
2.4 Presupuestos de la Defensa .....	29
3. Conducción civil del sector Defensa .....	35
3.1 Presencia civil en puestos de poder .....	37
3.2 Rol y atribuciones del Presidente de la República .....	38
3.3 Nombramiento y remoción de comandantes en jefe .....	39
3.4 Nombramientos y retiros .....	43
3.5 Asesoría especializada para la Defensa: organización, gestión y evaluación .....	43
4. Fuerzas Armadas: misiones y funciones .....	45
4.1 Misiones .....	45
4.2 Funciones .....	49
4.3 Comando Conjunto de las FF.AA.....	52
5. Control interno y externo del sector Defensa.....	54
5.1 Instancias de control interno .....	55
5.2 Control externo: atribuciones y rol del Poder Legislativo.....	57
5.3 Sociedad civil y control en el ámbito de la Defensa .....	59
6. Conclusiones.....	61



II. SECTOR SEGURIDAD PÚBLICA .....	65
1. Aspectos clave para la comprensión del rol de las instituciones policiales .....	68
1.1 La doctrina policial .....	68
1.2 Las funciones policiales .....	69
1.3 <i>Accountability</i> del actuar policial .....	70
2. Institucionalidad policial en América Latina y el Caribe .....	72
2.1 Definiciones de política de seguridad pública .....	72
2.2 Regulación, carácter y dependencia de las instituciones policiales .....	76
2.3 Misión y funciones .....	78
2.4 Actividades conjuntas entre las policías y las FF.AA. ....	79
2.5 Liderazgo civil democrático .....	82
2.6 Presupuesto policial .....	91
2.7 Seguridad privada .....	93
2.8 Reformas y modernización .....	97
3. Conclusiones .....	104
III. SECTOR INTELIGENCIA .....	109
1. ¿Qué son y para qué sirven los servicios de inteligencia? .....	111
2. Mecanismos de control del sistema de inteligencia .....	113
2.1 Control superior .....	113
2.2 Control ciudadano .....	114
2.3 Control interior .....	114
3. La inteligencia en América Latina: precariedad institucional y potencialidades .....	115
3.1 Institucionalidad .....	115
3.2 Mecanismos de coordinación .....	118
3.3 El rol de los poderes del Estado .....	119
3.4 Reforma por escándalo .....	127
3.5 Aspectos que constituyen desafíos del control democrático .....	132
4. Conclusiones .....	134
RECOMENDACIONES DE POLÍTICA .....	137
ANEXOS .....	145
REFERENCIAS .....	169
TABLA DE CONTENIDOS .....	201
ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS Y GRÁFICOS .....	203



# ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS Y GRÁFICOS

## I. SECTOR DEFENSA

Tabla 1.1	Gobiernos liderados por militares en América Latina y el Caribe durante el siglo XX .....	21
Tabla 1.2	Participación de las FF.AA. en política contingente (postransición) .....	23
Tabla 1.3	Elementos de participación de los militares en política .....	24
Tabla 1.4	Institucionalidad y libros blancos de la Defensa en América Latina y el Caribe.....	26
Tabla 1.5	Reformas en materia militar y de Defensa en América Latina según país y región .....	27
Tabla 1.6	Instancias de planificación, tabla resumen .....	28
Tabla 1.7	Instancias de planificación política de la Defensa en América Latina y el Caribe.....	30
Tabla 1.8	Atribuciones del Ministerio de Defensa (M) vis-à-vis las FF.AA. (F).....	31
Tabla 1.9	Instancias de control presupuestario.....	34
Tabla 1.10	Gasto militar en Chile .....	36
Tabla 1.11	Gasto militar en Honduras .....	36
Tabla 1.12	Presencia civil en MD (en base a los últimos cinco ministros hasta el año 2006).....	37
Tabla 1.13	Autoridad presidencial para designar comandantes en jefe .....	40
Tabla 1.14	Facultades presidenciales para nombramiento de comandantes en jefe .....	42
Tabla 1.15	Apoyo técnico ministerios de Defensa .....	44
Tabla 1.16	Misiones de las FF.AA. en América Latina y el Caribe .....	46
Figura 1.1	Misión de las FF.AA. ....	47
Tabla 1.17	Particularidades de las misiones de las FF.AA. en América Latina y el Caribe (países escogidos) .....	48
Figura 1.2	Funciones de las FF.AA. en América Latina y el Caribe .....	49
Tabla 1.18	Autoridad militar máxima .....	53
Tabla 1.19	Comisiones de Defensa y <i>staff</i> permanente en el Parlamento.....	60

## II. SECTOR SEGURIDAD PÚBLICA

Tabla 2.1	Instituciones analizadas para el estudio .....	67
-----------	--	----



Gráfico 2.1	Confianza en la policía en América Latina (2000-2004) .....	71
Gráfico 2.2	Confianza en las policías según país (2004) .....	72
Tabla 2.2	Instancias vinculadas a la definición de políticas de seguridad pública .....	75
Tabla 2.3	Dependencia y carácter de las policías en América Latina .....	77
Tabla 2.4	Misiones y funciones de las policías .....	79
Tabla 2.5	Operaciones conjuntas entre policías y FF.AA. ....	80
Tabla 2.6	Áreas de operaciones conjuntas entre policías y FF.AA. ....	81
Tabla 2.7	Elementos de liderazgo civil democrático según país .....	87
Tabla 2.8	Liderazgo civil democrático .....	88
Tabla 2.9	Toma de decisiones en el sector seguridad pública .....	89
Tabla 2.10	Aspectos presupuestarios de las instituciones policiales .....	94
Tabla 2.11	Tipo de organismo fiscalizador y posibilidad de personal policial de desarrollar actividades de seguridad privada .....	96
Tabla 2.12	Áreas de reforma policial .....	102
Tabla 2.13	Reformas institucionales impulsadas en el sector .....	103
Tabla 2.14	Procesos de modernización implementados en las instituciones policiales .....	104

## II. SECTOR INTELIGENCIA

Figura 3.1	Intersección de los sistemas de inteligencia, de defensa y policial-judicial ....	112
Tabla 3.1	Legislación sobre inteligencia .....	116
Tabla 3.2	Países con leyes específicas de inteligencias y sus principales aspectos .....	117
Tabla 3.3	Presencia de organismos coordinadores de la inteligencia .....	119
Tabla 3.4	Agencias, dependencia y coordinación de la inteligencia .....	120
Tabla 3.5	Posibilidad de revisar y controlar la actividad de inteligencia .....	122
Tabla 3.6	Control legal y coordinación de la inteligencia .....	124
Tabla 3.7	Escándalos de inteligencia .....	129

## ANEXOS

Tabla 1	Rol del Presidente en relación a las FF.AA. y sus atribuciones por subregión .....	147
Tabla 2	Funciones de las FF.AA. determinadas por ley .....	150
Tabla 3	Presencia de Comando Conjunto, elección y remoción del superior máximo de las FF.AA. ....	151
Tabla 4	Elementos de control de FF.AA. ....	153
Tabla 5	Centros de estudio y centros especializados en Defensa .....	157
Gráfico 1	Confianza en las policías según país (2004) .....	159
Tabla 6	Misiones y funciones de las instituciones policiales en América Latina y el Caribe .....	160
Tabla 7	Operaciones conjuntas entre policías y militares en América Latina y el Caribe .....	162
Tabla 8	Institucionalidad de la seguridad privada en América Latina y el Caribe .....	164
Tabla 9	Áreas de reforma y principal impulsor .....	166
Tabla 10	Institucionalidad policial en América Latina y el Caribe .....	168

