

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

---

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

[www.revistaurvio.org.ec](http://www.revistaurvio.org.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

Presentación ..... 7-10

## Investigación

---

¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas  
durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012) ..... 13-24

*Facundo Salles Kobilanski*

La seguridad ciudadana en Bolivia: ¿hay espacio para las Fuerzas Armadas? ..... 25-40

*José Rocabado Sánchez*

Seguridad democrática y militarización en Colombia:  
más allá del conflicto armado ..... 41-56

*Aurora Moreno Torres*

Ecuador: entre la seguridad y la inconstitucionalidad ..... 57-70

*Patricio Haro Ayerve*

Militarización de la seguridad pública en El Salvador 1992-2012 ..... 71-82

*Edgardo Amaya Cobar*

Desafíos institucionales de la colaboración policial – militar:  
el Triángulo Norte ..... 83-96

*Liza Zúñiga Collado*

La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública:  
el caso de la lucha contra el narcotráfico en América del Sur. .... 97-109

*Emilse Calderón Grosso*

## Artículo

---

- Frente a la violencia: las movilizaciones ciudadanas en México ..... 113-124  
*Pascale Naveau / Geoffrey Pleyers*

## Comparativo

---

- El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades  
de seguridad en las Américas. .... 127-140  
*Luiz Octavio Coimbra*

## Entrevista

---

- “La militarización de la seguridad ciudadana: una tendencia regional”  
Entrevista con Marcos Moloeznik. .... 143-146  
*Por Jenny Pontón Cevallos*

## Reseña

---

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). Construyendo roles.  
Democracia y Fuerzas Armadas. Buenos Aires: CELS. .... 149-151  
*María Fernanda Proaño Cortez*

- Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010).  
Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.  
México D.F.: El Colegio de México. .... 152-155  
*Martin Scarpacci Ziandalazini*

- José Raúl Perales (editor) (2008). Reforma de las Fuerzas Armadas en  
América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.  
Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. .... 156-160  
*Diego Maldonado Dávila*

- Política editorial.** .... 161-163

# URVio

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

<b>Presentation</b> . . . . .	7-10
<b>Research</b>	
Militarization without soldiers? Gendarmes on Argentinean streets during the Kirchner administrations (2003-2012) . . . . .	13-24
<i>Facundo Salles Kobilanski</i>	
Citizen security in Bolivia: ¿Is there space for the military? . . . . .	25-40
<i>José Rocabado Sánchez</i>	
Democratic security and militarization in Colombia: beyond of armed conflict . . . . .	41-56
<i>Aurora Moreno Torres</i>	
Ecuador: among security and unconstitutionality . . . . .	57-70
<i>Patricio Haro Ayerve</i>	
Militarization of public security in El Salvador 1992-2012. . . . .	71-82
<i>Edgardo Amaya Cobar</i>	
Institutional challenges of police - military cooperation: the Northern Triangle. . . . .	83-96
<i>Liza Zúñiga Collado</i>	
The legal stamp of the Armed Forces participation in public security: the case of the fight against drug trafficking in South America . . . . .	97-109
<i>Emilse Calderón Grosso</i>	

## Article

---

- Facing violence: citizen mobilizations in Mexico ..... 113-124  
*Pascale Naveau / Geoffrey Pleyers*

## Comparative section

---

- The involvement of the military in security activities  
in the Americas ..... 127-140  
*Luiz Octavio Coimbra*

## Interview

---

- “The militarization of public security: a regional trend”  
Interview with Marcos Moloeznik ..... 143-146  
*Por Jenny Pontón Cevallos*

## Book reviews

---

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). *Construyendo roles. Democracia y Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: CELS. .... 149-151  
*María Fernanda Proaño Cortez*

- Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010). *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior. México D.F.: El Colegio de México*. .... 152-155  
*Martin Scarpacci Ziandalazini*

- José Raúl Perales (editor) (2008). *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. .... 156-160  
*Diego Maldonado Dávila*

- Editorial policy** ..... 161-163



José Raúl Perales (editor) (2008). *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars

Diego Maldonado Dávila<sup>1</sup>

Bajo una cobija democratizadora post Guerra Fría, después de 40 años de que las dictaduras militares pasaran por América Latina, se delinearon nuevas luces de la reforma de la defensa regional en la institucionalización de los Estados, estableciéndose roles para las Fuerzas Armadas en contextos de relativa paz fronteriza. No obstante, por otro lado también se encuentran nuevas amenazas que rondan la región, por la complejidad de su existencia, la

<sup>1</sup> Arquitecto. Estudiante de Maestría del Programa de Estudios de Ciudad, FLACSO, sede Ecuador. Correo electrónico: dfmaldonda@hotmail.com

transnacionalización de sus procedimientos y la ambigüedad institucional que se debe enfrentar, lo cual se refleja en la emergencia del debate de transformar y reformar las Fuerzas Armadas.

En este contexto, Woodrow Wilson International Center for Scholars organizó, en septiembre de 2007, un conversatorio entre académicos y funcionarios para analizar las reformas realizadas en algunos países de América Latina, abordando temas como la militarización de la seguridad, la civilización de la seguridad, politización de las Fuerzas Armadas y muchos otros tópicos que se descubren en las distintas experiencias de América Latina, los cuales se expresan en los diferentes estudios de caso de este libro que está dividido en tres secciones: la primera está conformada por la experiencia de Guatemala, El Salvador y República Dominicana; la segunda, por México, Perú y Ecuador; y la tercera, por Chile, Argentina y Brasil.

Con respecto al primer grupo de países, en el caso de Guatemala el autor Gabriel Aguilera recalca la diferenciación que se ha realizado entre las nuevas amenazas y las amenazas irregulares. Las primeras corresponden a aquellas que “no se relacionan, o lo hacen de manera indirecta, con lo militar”, y pueden pertenecer a agendas económicas, de desarrollo, de prevención o de seguridad. Las amenazas irregulares –que son una derivación de las nuevas amenazas– se definen a partir de “la naturaleza del actor involucrado y los métodos de acción que emplea”, entre ellas: terrorismo, armas de destrucción masiva, delincuencia organizada, Estados fallidos e insurgencias. El autor advierte la complejidad para tratar muchas amenazas irregulares por no tener claro a qué agenda de seguridad pertenecen, externa o interna, como es el caso del narcotráfico o el

crimen transnacional, las mismas que son llamadas amenazas “intermísticas”. Por último, Aguilera señala la urgencia de establecer reformas en el sector de la seguridad que permitan reaccionar, de manera más eficiente, tanto a la criminalidad común como a la transnacional.

En el caso de El Salvador, Óscar Bonilla recuerda que, en la década de los años ochenta, las instituciones encargadas de la seguridad interna y externa estuvieron fusionadas en una sola, regentada directamente por las Fuerzas Armadas. Así, el eje doctrinario de la seguridad en este país era el dictado por el Ministerio de Defensa. Esta equiparación de funciones se justificó en temporada de guerra fronteriza, sin embargo, una vez superados los conflictos exteriores, se estableció una reforma que contenía la reconstrucción institucional de las Fuerzas Armadas y la construcción de nuevas entidades que velaran por las nuevas demandas de la sociedad en temas de seguridad.

Esto se dio, en principio, por una reforma del Estado en respuesta a las nuevas amenazas sobre la seguridad pública: pandillismo, crimen organizado internacional y tráfico de drogas. La reforma del Estado en El Salvador delimitó la actuación de las Fuerzas Armadas a asuntos externos, interviniendo en asuntos internos únicamente en momentos que el Presidente lo requiriera. Esta excepción indujo, cada vez más, a la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos internos, produciendo un doble efecto negativo: debilitó la institución policial y cortó el proceso de investigación criminal a cargo de instituciones policiales.

Lilian Bobea, en el caso de República Dominicana, relata que el crecimiento desmedido de las tasas de homicidios de este país en la última década condujo a que se promoviera la construcción de una reforma del Estado en asuntos de seguridad y defensa. Esta con-

sistió en la desmilitarización de muchas instituciones que dividieron sus funciones para fortalecerse. Sin embargo, esta misma reforma reposicionó a las Fuerzas Armadas en asuntos públicos, de manera cada vez más intensa y cada vez más “legítima”. Esta falsa legitimidad tuvo sustento en el principio errado de considerar a las Fuerzas Armadas como la institución más eficiente y menos corruptible para el tratamiento de la seguridad interna.

En este contexto, se entregaron tres esferas de acción a las fuerzas militares para el control de la seguridad interna: microtráfico de drogas, control de armas y patrullajes mixtos, actividades que desencadenaron algunos conflictos institucionales por ser llevadas desde las Fuerzas Armadas. Esta situación condujo a la autora a recalcar que cualquier reforma que se haga en las instituciones policiales y militares debe ser enfocada desde el fortalecimiento democrático y no desde las políticas de emergencia en seguridad.

En cuanto al segundo grupo de países analizado en este libro, el autor Raúl Benítez describe que México posee una larga historia de autonomía y privilegios de las Fuerzas Armadas que ha postergado cualquier intento de reforma estructural y doctrinaria de estas, estableciéndose un pacto de “no agresión” con el Gobierno en asuntos de reforma institucional. De este modo, también las relaciones cívico-militares han perdido un delineamiento claro, evidenciado en la presencia de militares en muchas instituciones civiles. La ausencia de una reforma modernizadora de las fuerzas de defensa se ha puesto de manifiesto cuando se ha descubierto la debilidad institucional para enfrentar problemas de carácter internacional como el ingreso de mafias colombianas de cocaína. Las reformas que se han dado en temas de seguridad no son más que enmiendas

apresuradas que el incremento de la violencia demanda; no obstante, son cambios que no transforman las estructuras sino simplemente aplicaciones de políticas específicas.

Por su parte, en el Perú, Carlos Basombrío explica cómo el fujimorismo se encargó de hacer de ciertas élites militares unos actores políticos con mucho poder y mucha fuerza. Sus abusos hicieron que, años más tarde, se desenterraran casos de corrupción y de violaciones a derechos humanos que nunca se hubiesen asociado con la milicia. Esto llevó a que la institución decayera en gran medida, estableciéndose una reforma urgente en la última década, la cual ha logrado que hoy en día la institución rompa con gran parte de ese estigma, aunque no completamente.

Pese a no tener conflicto externo con otros países, internamente en el Perú se encuentran amenazas importantes como: una de las tasas más altas en victimización dentro de la región; la cadena de producción completa del narcotráfico, desde la siembra hasta su consumo; la frecuencia, tamaño y violencia de las protestas sociales; el debilitado pero aún vivo Sendero Luminoso y fronteras muy porosas que provocan intercambios de gente y de mercancías irregularmente. Los roles y fronteras de injerencia entre Policía y militares están muy bien definidos, encontrándose muy poca superposición en sus funciones, por lo que existe escasa intervención militar en asuntos públicos.

Respecto al Ecuador, Oswaldo Jarrín afirma que este país ha sido víctima de muchos procesos de transformación social que terminaron debilitando las instituciones políticas, civiles, de seguridad y de defensa. En este capítulo se detalla todo el proceso político y legislativo que se llevó a cabo para la reforma del libro blanco de defensa como instrumento

básico para la construcción de políticas públicas en temas de defensa nacional.

Esta construcción teórica de la política de defensa fue realizada en función de asignar nuevos roles institucionales en las relaciones cívico-militares, hacia nuevos desafíos provenientes de las nuevas amenazas transnacionales y bajo el ideario de entender la defensa como un bien público. En esta sección del libro se puede dimensionar adecuadamente el proceso de concertación social y legislativa para llevar a cabo un proyecto de tal magnitud.

Por último, en referencia al tercer grupo de países sobre los que el libro analiza la reforma de las Fuerzas Armadas, la autora Lucía Dammert aborda la experiencia chilena desde el retorno a la democracia en 1990, con la consideración de haber estado durante 17 años en manos de una dictadura militar. Desde esa fecha, el país ha vivido distintos cambios en temas de defensa, seguridad pública, justicia e inteligencia. Debido al proceso de dictadura militar en Chile, se evidencia que los temas de contingencia militar de alguna manera siguen latentes en la esfera política. En el caso de la defensa, la acción militar ha sido calificada por años por tener mayor autonomía en cuanto a su quehacer profesional. Cabe mencionar que este país cuenta con dos tipos de instituciones policiales: Carabineros, que son los encargados de prevenir la criminalidad, y la Policía de Investigaciones, que como lo dice su denominación se encarga de investigar los delitos. A diferencia de la situación de otros países de América Latina, la labor policial en Chile tiene prestigio y se caracteriza por gozar de credibilidad en la ciudadanía.

En materia de seguridad pública, esta nación se ha destacado por tener una institución policial muy bien consolidada en cuanto a su especialización y modernización. Sin embar-



go, se encuentran inconsistencias en cuanto a la coordinación y competencias de agencias tanto de Carabineros y de la Policía de Investigaciones. Según la autora, en materia de justicia se desarrollaron cambios significativos en cuanto a inversiones públicas para la apertura de nuevas instancias judiciales y procesos de capacitación a profesionales y/o vinculados a esta labor. Pese a los avances, se evidencia también retrocesos en otras esferas como la justicia de familia, civil y militar. Lo mismo sucede con el servicio de inteligencia, que aún no logra encajar con las expectativas de un real sistema eficiente y eficaz.

En esta sección, la autora Rut Diamint recalca la necesidad —a propósito de las intervenciones militares en el quehacer político que en la Argentina y en la región se vivieron en décadas pasadas— de dividir las funciones entre seguridad y defensa, y sugiere subordinar la segunda a la primera. Esta postura llevó a transformar el papel de la milicia en este país hasta arrinconarla en la esfera del conflicto exterior y fortalecer la participación civil en la construcción de la política de defensa. Ello ha quedado claro en prácticamente todos los mandatarios desde la administración de Menem, con la única excepción del Presidente De la Rúa, que recurrió a la milicia para mitigar manifestaciones sociales.

La emergencia de las nuevas amenazas, como el narcotráfico que desborda y diluye las fronteras entre asuntos internos y externos, ha sido el desencadenante para que los militares volvieran a participar en asuntos de seguridad interna. En este sentido, el carácter internacional de las nuevas amenazas permite a la autora hacer dos reflexiones: la primera, sobre la pertinencia actual de mantener el modelo monocefálico del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y la segunda plantea una invitación a

construir agendas de seguridad regionales que sean conjuntas y no solo fronteras.

Finalmente, Brasil no solo es el caso de mayor superposición y ambigüedad en el desempeño exclusivo de funciones civiles, militares y policiales, sino también es donde mayor fragmentación institucional se ha encontrado en temas de seguridad y defensa. Esta diversidad institucional fue un derecho adquirido constitucionalmente para cada circunscripción territorial, pero también es la puerta mal cerrada que tiene el sistema de la seguridad pública de este país. La asimetría salarial que se encuentra entre las instituciones produce rivalidad institucional, una lucha de fuerzas que no permite compartir información para la investigación del delito. Como resultado, existe una institución fragmentada que no solo ha resultado ser muy débil al momento de prevenir el delito, sino muy corruptible al momento de castigar.

En este contexto institucional se han buscado alternativas para contrarrestar muchas de las viejas nuevas amenazas que se cruzan de manera transversal a las competencias de las instituciones tradicionales. El texto detalla las organizaciones creadas, sus roles y participación, así como los esfuerzos políticos que se han logrado para construir nuevas instituciones que se encarguen de viejos y nuevos problemas.

El contenido de este libro permite tener una aproximación muy variada a algunos de los ejemplos que se encuentran en los procesos de reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina. La compleja y diversa realidad de cada país ha sido la razón para encontrar tantos terrenos sobre los cuales se ha construido la política pública en asuntos de seguridad y defensa. La actualidad y pertinencia de las experiencias relatadas significan

un gran aporte académico en Latinoamérica. En esta publicación también se encuentra que el peso fuerte en la lucha por “quien construye” la formación doctrinaria de las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad interna la tiene la esfera política. En muy pocas excepciones se ha construido la política de seguridad o defensa desde (o al menos con fuerte participación) la sociedad civil, entendida como un derecho público. La coyuntura política de cada uno de los países al momento de la reforma resultó determinante

cuando se establecieron los roles de las instituciones de seguridad y defensa.

Por último, el formato de haber agrupado las experiencias por regiones geográficamente “similares” develó intereses regionales también similares (pandillismo en Centroamérica, narcotráfico en la zona ecuatorial y rebeliones a dictaduras en el Cono Sur). Este hallazgo posibilita sugerir que se deben redoblar esfuerzos políticos por construir las agendas y los procesos de reformas en temas de seguridad y defensa, desde bloques regionales.