



# REFORMA

## de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares

### AUTORES

Lilian Bobea

Oscar Bonilla

Lucía Dammert

Rut Diamint

Carlos Basombrío Iglesias

Oswaldo Jarrín R.

Raúl Benítez Manaut

Eliézer Rizzo de Oliveira

Gabriel Aguilera Peralta

### EDITOR

José Raúl Perales



Woodrow Wilson  
International Center  
for Scholars

*Latin American Program*



---

**REFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS  
EN AMÉRICA LATINA Y EL IMPACTO DE  
LAS AMENAZAS IRREGULARES**



Woodrow Wilson  
International  
Center  
for Scholars

*Latin American Program*



# REFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL IMPACTO DE LAS AMENAZAS IRREGULARES

## **Autores**

Lilian Bobea

Oscar Bonilla

Lucía Dammert

Rut Diamint

Carlos Basombrío Iglesias

Oswaldo Jarrín R.

Raúl Benítez Manaut

Eliézer Rizzo de Oliveira

Gabriel Aguilera Peralta

## **Editor**

José Raúl Perales

Agosto 2008



Available from the Latin American Program

Woodrow Wilson International Center for Scholars  
One Woodrow Wilson Plaza  
1300 Pennsylvania Avenue NW  
Washington, DC 20004-3027

[www.wilsoncenter.org/lap](http://www.wilsoncenter.org/lap)

ISBN 1-933549-39-4

Cover photo: © AFP/Getty Images

**The Woodrow Wilson International Center for Scholars**, established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

The Center is the publisher of *The Wilson Quarterly* and home of Woodrow Wilson Center Press, dialogue radio and television, and the monthly news-letter "Centerpoint." For more information about the Center's activities and publications, please visit us on the web at **[www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org)**.

**Lee H. Hamilton**, President and Director

### **Board of Trustees**

Joseph B. Gildenhorn, Chair

David A. Metzner, Vice Chair

**Public members:** James H. Billington, Librarian of Congress; G. Wayne Clough, Secretary, Smithsonian Institution; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Mark R. Dybul, designated appointee within the federal government; Michael O. Leavitt, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services; Condoleezza Rice, Secretary, U.S. Department of State; Margaret Spellings, Secretary, U.S. Department of Education; Allen Weinstein, Archivist of the United States

**Private Citizen Members:** Robin B. Cook, Donald E. Garcia, Bruce S. Gelb, Sander Gerber, Charles L. Glazer, Susan Hutchison, Ignacio E. Sanchez

---

## TABLA DE CONTENIDO

- 3 **INTRODUCCIÓN**  
*José Raúl Perales*  
Programa Latinoamericano, Woodrow Wilson International  
Center for Scholars
- 5 **LAS AMENAZAS IRREGULARES EN LA AGENDA DE SEGURIDAD  
DE CENTROAMÉRICA**  
*Gabriel Aguilera Peralta*  
Alianza Internacional para la Consolidación de la Paz-Interpeace
- 15 **LAS REFORMAS AL SECTOR SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y  
EL IMPACTO DE LAS AMENAZAS IRREGULARES: EL CASO DE EL  
SALVADOR**  
*Oscar Bonilla*  
Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública de El  
Salvador
- 25 **COMENTARIOS: GUATEMALA, EL SALVADOR, REPÚBLICA  
DOMINICANA**  
*Guillermo Pacheco Gaitán*
- 29 **ENCARANDO AL JANO BIFRONTE: ¿REFORMA O  
MILITARIZACIÓN POLICIAL?**  
*Lilian Bobea*  
FLACSO Santo Domingo
- 49 **SEGURIDAD Y DEFENSA EN MÉXICO: PROCESO DE TOMA DE  
DECISIONES Y AMENAZAS**  
*Raúl Benítez Manaut*  
Universidad Nacional Autónoma de México

- 59 LAS REFORMAS AL SECTOR SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL IMPACTO DE LAS AMENAZAS IRREGULARES: EL CASO PERUANO**  
*Carlos Basombrio Iglesias*  
Ex-Vice-Ministro del Interior, Perú
- 69 EL PROCESO POLÍTICO PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE ECUADOR**  
*Oswaldo Jarrín R.*  
Ex-Ministro de Defensa del Ecuador
- 97 COMENTARIOS: ECUADOR, PERÚ, MÉXICO**  
*Craig Deare*
- 99 REFORMAS DEL SECTOR SEGURIDAD: EL CASO DE CHILE**  
*Lucía Dammert*  
FLACSO Chile
- 105 DEFENSA, SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO**  
*Rut Diamint*  
Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina
- 119 BRASIL: RESPUESTAS DEL SECTOR DE SEGURIDAD A LAS AMENAZAS IRREGULARES**  
*Eliézer Rizzo de Oliveira*  
Universidad Estadual de Campinas, Brasil
- 139 COMENTARIOS: PANEL 3**  
*Luis Bitencourt*
- 147 BIOGRAFÍAS DE LOS PARTICIPANTES**

---

# REFORMAS DEL SECTOR SEGURIDAD: EL CASO DE CHILE

LUCÍA DAMMERT

*Flacso-Chile*

## 1. INTRODUCCIÓN

En Chile, la década de 1990 marca el regreso a la democracia tras 17 años de dictadura militar. Es en esta década cuando se inicia el período de “transición” democrática, durante el cual, con mucha cautela, se llevaron adelante algunos cambios institucionales necesarios para asegurar la estabilidad democrática, buscando el fortalecimiento del gobierno civil democrático sin generar tensiones de poder con las estructuras heredadas de la dictadura.

Si bien no hubo golpes militares, ni caídas o destituciones de mandatario alguno desde 1990 hasta la fecha, sí se produjeron hechos que provocaron tensión y cierta inestabilidad en los gobiernos sucesivos. Pese a recobrar la democracia con la elección del presidente Patricio Aylwin en 1990, la gobernabilidad se vio comprometida por arreglos constitucionales realizados durante la dictadura, que aseguraban la permanencia de Augusto Pinochet en cargos de importancia, como la Comandancia en Jefe del Ejército y, luego de su retiro, como Senador vitalicio. Desde estos cargos, realizó gestos de desacuerdo con las decisiones políticas o judiciales a manera de intimidación. Durante el gobierno de Aylwin (1990-1994), parte del Ejército llevó a cabo actos de amedrentamiento ante decisiones poco favorables para la institución militar, como los llamados “ejercicios de enlace” y el “boinazo”, durante los cuales hubo movimiento de tropas en una clara alusión al poder que aún mantenía Pinochet. Al mismo tiempo, la existencia de Senadores designados constitucionalmente evitó que se obtuviera la mayoría necesaria en el Parlamento para que se aprobaran reformas constitucionales dirigidas a garantizar la estabilidad de las instituciones democráticas y otorgar el poder necesario al Presidente.

El gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) tuvo mayor estabilidad, con un Pinochet retirado e instalado en el Senado propiciando gestos

de reconciliación. Hacia el fin del período de gobierno se produjo su detención en Londres, situación que no causó gran inestabilidad interna. El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) no sufrió problemas de inestabilidad interna y pudo llevar a cabo reformas constitucionales que reforzaron la institucionalidad democrática. Así, por ejemplo, actualmente el Presidente de la República se ve facultado a pedir el retiro de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, así como del General Director de Carabineros, sin necesidad de apoyo del Legislativo, como se estipulaba en la Constitución de 1980. De igual forma, desaparece la figura del “Senador designado”, con lo cual la “bancada militar” pierde el rol político adquirido a inicios del proceso democrático.

Ahora bien, el sector seguridad y cada una de las instituciones que lo constituyen han seguido caminos diversos en el proceso de reformas, modernización y desarrollo. A continuación, se presenta un breve panorama de estos cambios, así como de los desafíos aún pendientes en cuatro áreas: Defensa, Seguridad Pública, Justicia e Inteligencia.

## 2. DEFENSA

Luego de la participación directa de las Fuerzas Armadas en la conducción política del país durante los años de la dictadura de Pinochet, se evidencia una tendencia permanente hacia la definición de espacios profesionales y la limitación de su involucramiento en temas de contingencia política. En parte por decisión de los gobiernos civiles y también por la redefinición estratégica de las Fuerzas Armadas, se ha logrado establecer un balance del accionar militar.

Si bien los militares se han retirado de la participación política contingente, no se puede obviar que sus niveles de autonomía para la toma de decisiones en prácticamente todos los ámbitos de su accionar son relevantes. En este sentido, se identifican algunos desafíos que requieren ser mencionados especialmente.

a) *Aumentar el liderazgo civil*: la participación de civiles en la toma de decisiones respecto a los temas estratégicos de la defensa es aún limitada. En muchos aspectos, el Ministro de Defensa y los Subsecretarios de las tres ramas actúan principalmente como vín-

culo entre el poder político y los militares, y reconocen por ende la presencia de una esfera de decisión independiente. Si bien es relevante la consolidación de la autonomía profesional para determinar, por ejemplo, el tipo de armamento necesario para un hecho específico, tareas como la definición de los contenidos de los cursos de formación, el presupuesto y las prioridades de los programas deberían estar en el ámbito de la coordinación con la conducción civil.

- b) *Capacitar al personal civil*: la mayoría de las instancias de formación vinculadas a la temática pertenecen o se relacionan con las Fuerzas Armadas, situación que revierte en limitados espacios de reflexión crítica respecto a la institución en sí misma. Adicionalmente, el personal civil con pericia en el tema carece de espacios permanentes de trabajo en el Ministerio de Defensa. Como se ha podido comprobar en estudios empíricos, la mayoría de los asesores civiles desarrolla tareas más bien esporádicas, situación que va en claro desmedro de la capacidad civil para liderar y desarrollar iniciativas de largo plazo.
- c) *Redefinir roles y funciones*: la situación actual de Chile respecto a los países vecinos está marcada por la disminución de los conflictos y el desarrollo de mecanismos políticos de trabajo conjunto. Adicionalmente, diversos compromisos han llevado a una mayor participación en procesos de paz y misiones internacionales. Todo lo anterior debería conllevar a una redefinición de los roles y funciones de las Fuerzas Armadas, en el marco de un diálogo nacional que identifique las metas definidas para este propósito.
- d) *Vincular la solicitud presupuestaria con metas y objetivos*: el presupuesto ordinario del sector defensa, así como los recursos extraordinarios que reciben las Fuerzas Armadas por la Ley del Cobre, deberían estar vinculados a objetivos y metas precisas. Así, por ejemplo, y como ocurre en otros contextos, establecer alternativas para la compra de armamento y material tecnológico, al igual que el impacto esperado de dicha inversión.



- e) *Vincular instituciones de protección social*: los sistemas de salud, educación y previsión con los que cuentan las diversas ramas de las Fuerzas Armadas involucran fuertes gastos para el presupuesto nacional. Avanzar en una revisión de su relación costo-eficiencia, así como de la posibilidad de integrar algunos de estos servicios, es un tema de agenda pendiente.
- f) *Revisar el servicio militar obligatorio*: uno de los temas pendientes es la revisión de la utilidad y necesidad de este sistema de conscripción.
- g) *Coordinar con la política exterior*: la necesidad de avanzar en mecanismos de coordinación de la política de defensa con la política exterior es vital para avanzar con mecanismos efectivos de trabajo. Un ejemplo de estas iniciativas es el 2 + 2 desarrollado con Argentina y, más recientemente, con Perú.

### 3. SEGURIDAD PÚBLICA

En Chile existen dos instituciones policiales: Carabineros de Chile, encargada de la prevención del delito, y la Policía de Investigaciones, dedicada a la investigación. Ambas dependen aún del Ministerio de Defensa; los cambios constitucionales definieron que la dependencia estaría a cargo de un “*ministerio encargado de la Seguridad Pública*”, pero está aún en debate la creación de un ministerio, o de una subsecretaría dentro del Ministerio del Interior.

Las Policías chilenas cuentan con altos niveles de confianza y aprobación ciudadana. Sus bajos niveles de corrupción y la percepción de profesionalismo frente al incremento de la criminalidad tornan las miradas públicas hacia el gobierno como principal responsable del deterioro de la situación. Todo lo anterior no ha colaborado en la instalación de una agenda de reformas en la que la conducción civil sea clave. Por el contrario, los niveles de autonomía institucionales son fundamentales a la hora de entender los cambios que han sufrido ambas Policías. En términos generales, se podría decir que la mayoría de los cambios experimentados por Carabineros de Chile, así como las propuestas de programas desarrollados por la Policía de Investigaciones, son procesos

intrainstitucionales que posteriormente son comunicados y coordinados con el gobierno.

Diversos son los desafíos que se pueden mencionar respecto a la seguridad pública, entre ellos se destacan los más relevantes:

- a) *Consolidación del liderazgo civil*: la ausencia de expertos civiles en relación con la problemática policial es evidente. Los cargos existentes ocupados por civiles tienen capacidad administrativa y limitado mando sobre las instituciones policiales.
- b) *Evaluación del accionar*: una tarea pendiente es la definición de mecanismos de evaluación de los programas o estrategias policiales por parte del gobierno. En la actualidad no se conocen estudios de evaluación de impacto o proceso de dichas estrategias.
- c) *Evaluación del costo-eficiencia del aumento de dotación*: tampoco se conocen estudios que justifiquen el sostenido aumento de la dotación policial y menos aún su utilización territorial. Desde esta perspectiva, se busca tornar más participativo el proceso de toma de decisiones sobre seguridad pública en el país.
- d) *Cambio en el sistema de justicia militar*: el sistema de justicia al que pertenece el personal policial de Carabineros es militar, aun en los casos en que se enfrentan con civiles en actos no vinculados con sus tareas cotidianas. Esta situación ha generado la solicitud de diversas instituciones de la sociedad civil, que reconocen en ella niveles de discrecionalidad.
- e) *Mayor coordinación y colaboración entre agencias*: la limitada dotación con que cuenta la Policía de Investigaciones ha conllevado a una presencia significativa de Carabineros de Chile en tareas investigativas. De hecho, más del 40% de las órdenes de investigar son desarrolladas por esta última institución, situación que acarrea duplicaciones evidentes e innecesarias. Por tanto, es central definir la necesidad de colaboración y coordinación en temas especialmente vinculados con la investigación, pero también con la prevención del delito.

#### **4. JUSTICIA**

Sin duda, es la Justicia el área en la que mayores reformas se han desarrollado en Chile. Especialmente vinculados con el proceso penal, los cambios han sido profundos e impactan sobre la calidad misma del proceso. De esta manera, se pasó de un procedimiento escrito, secreto y de larga duración a otro oral, público y con tiempos significativamente menores para la resolución de los casos. Este cambio ha sido gradual y requirió de una importante inversión pública para la creación de instituciones nuevas, como el Ministerio Público y la Defensoría Penal, así como para el proceso de capacitación de los actores vinculados al proceso, como los policías, peritos y otros. Cabe destacar que su inicio no ha estado exento de problemas relacionados principalmente con la percepción ciudadana (apoyada muchas veces por los medios de comunicación) de garantismo o “mano blanda”, debido a casos en que los culpables de ciertos delitos han recibido castigos que fueron considerados leves.

A pesar de los importantes avances logrados en esta materia, aún quedan espacios relevantes que requieren ser reformados y modernizados para lograr mayor eficiencia y calidad del servicio. Entre los principales, se encuentran la Justicia de familia, la Justicia civil y la Justicia militar.

#### **5. INTELIGENCIA**

La creación de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) instaló la posibilidad de establecer mecanismos de mayor coordinación y profesionalización por parte de los servicios de inteligencia que funcionan en el país. Pero las expectativas no han sido satisfechas debido a los importantes niveles de discrecionalidad con que se realizan las tareas de inteligencia, así como a las limitadas coordinaciones existentes con las tareas de inteligencia policial. Son aún múltiples los desafíos pendientes para la consolidación de un proceso de reforma que establezca un sistema de inteligencia que funcione en el marco del Estado de Derecho y con niveles relevantes de eficiencia y eficacia.