



## **EDITORIAL: FORTALECER EL ESTADO DE DERECHO CON EL CONTROL CIVIL DEMOCRÁTICO SOBRE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA.**

Bertha García Gallegos.\*

El presidente Guillermo Lasso expidió el 3 de mayo el Decreto número 730 en el que ordena al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas iniciar, “de manera inmediata, las acciones correspondientes para reprimir la amenaza terrorista, con todos los medios a su disposición, en coordinación con la Policía Nacional”. Ni una palabra respecto a las condiciones indispensables a tomar en cuenta sobre los Derechos Humanos. Cuando más, una orden (art.2) al SNAI para que tomen “estrictas previsiones de seguridad para el personal militar y policial.”

Como telón de fondo: la aprobación en primer debate, por parte de la Asamblea Nacional, de la disposición que permitirá

\* Bertha García Gallegos. Socióloga. Profesora emérita de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador PUCE. Maestra y Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Directora del Programa Democracia Seguridad y Defensa PUCE. Premio Alfred Stepan Life Time 2022, Sección Seguridad Pública, Defensa y Democracia del Latin American Studies Association, LASA.

a las Fuerzas Armadas asumir tareas de Seguridad Interior frente al crimen organizado. Nadie que plantee alertas sobre esta disposición punitiva. Ninguna reacción por parte de medios de opinión, mientras el populismo punitivo campea en una sociedad amortiguada.

Por supuesto que los fenómenos relacionados con el crimen organizado y su crecimiento vertiginoso en nuestro país y a nivel internacional, son una realidad y no solo una percepción y que sus efectos constituyen la principal preocupación de los ciudadanos. Sin embargo, no solo están involucrados los operadores delincuentes subalternos sino también los de las altas esferas, los de cuello blanco que son sus dirigentes y quienes los emplean.

Hace falta poner atención en las estructuras específicas de cada tipo de delincuencia criminal para ver cómo deben operar las fuerzas del Estado y los dispositivos institucionales de la justicia, la inteligencia y la política social aplicada en las acciones de mitigación. Hace falta asimismo poner atención sobre las deficientes condiciones en que se toman

- 01 Editorial  
FORTALECER  
EL ESTADO DE  
DERECHO CON EL  
CONTROL CIVIL  
DEMOCRÁTICO  
SOBRE LAS  
POLÍTICAS DE  
DEFENSA.  
Bertha García Gallegos

- 03 LA MILITARIZACIÓN  
DE LA SEGURIDAD  
PÚBLICA EN  
ECUADOR.  
DOCTRINA DE  
LA SEGURIDAD  
NACIONAL.  
José Manuel Ugarte

- 07 SEGURIDAD,  
MANO DURA  
Y RETROCESO  
DEMOCRÁTICO  
EN EL SALVADOR  
Viviana García Pinzón

- 12 LA  
ADMINISTRACION  
DE LA DEFENSA  
COMO POLÍTICA  
PÚBLICA; DISEÑO,  
EJECUCION Y  
CONTROL.  
Notas sobre el caso  
Argentino.  
Jaime Garreta

las decisiones políticas al respecto. La decisión política es la mas alta expresión de la soberanía del Estado; implica conocimiento de la materia de que se trata y responsabilidad por parte de quien lo ejerce en representación de los ciudadanos. Las consecuencias de una decisión política no solo pesan en el corto plazo. Afectan a la coherencia del ordenamiento jurídico y tienen impactos en la generación de contradicciones y conflictos que pueden llegar a agravar aún más las situaciones.

El presidente solo dispone que el Comando Conjunto se haga cargo de la reacción del Estado sobre las actividades ilícitas. Esto es, delega a los militares esas acciones, a ojo cerrado. En lugar de establecer las formas en que deben hacerlo, de disponer las condiciones en que deben actuar. No toma en cuenta que en materia de Seguridad Interior, no son los militares los responsables. Para eso está la Policía y el sistema jurídico. Por la experiencia que tenemos los latinoamericanos sobre el concepto de Seguridad Nacional de la guerra fría, y por lo que los mismos militares declaran en los medios, esta doctrina, que confunde seguridad interior con seguridad interna sigue vigente en la mentalidad de los militares ecuatorianos. Posiblemente los militares jóvenes siguen siendo inducidos a cultivarla. Un anacronismo. No se toman en cuenta los efectos nocivos de

la participación militar en hechos como los de la década de los ochenta que afectaron los derechos humanos. Se cargó la culpa a la Policía que actuaba bajo mando militar porque en esa época se la consideraba como fuerza subsidiaria y estaba sometida al mando militar.

El concepto de terrorismo es indeterminado, se aplica a algunos tipos de violencia. Suele definir actos violentos que, tienen una connotación política. Los actores del crimen organizado no tienen ideología, son actores económicos en busca de conseguir ganancias rápidas por medios ilícitos. Sus combates son esencialmente entre bandas armadas y no necesariamente contra el Estado. Por supuesto que su recurrencia a medios terroristas para ampliar sus espacios de acción atemorizando a las personas, es un agravante que atenta contra la convivencia ciudadana. De eso trata la Seguridad Interior que exige la implementación de esfuerzos para mejorar las disposiciones institucionales civiles y de la Policía para actuar en concordancia con esa naturaleza.

El 11 de julio será un aniversario más de la instalación de la Seguridad Nacional en el Ecuador; una doctrina ideológica que convirtió a los militares latinoamericanos en actores políticos subordinados a las políticas hegemónicas de la guerra fría orientados a aniquilar enemigos

ideológicos. Ahora mismo es poco usual en otros países escuchar que los militares se declaren tan abiertamente cultores de la Seguridad Nacional como en nuestro país. Que no lo hagan los militares en servicio activo, ciertamente ya es algo consolador. Pero los de servicio pasivo que son los que dirigen la política de Seguridad, inciden en la educación militar, militan en partidos y buscan poder político, sí es un asunto que debe encender alertas sobre el curso de las acciones que, en democracia y Estado de derecho, deben estar exentos de prejuicios y subjetividades.

Las Fuerzas Armadas ecuatorianas han sido altamente eficientes en el campo de la Defensa; su campaña en la Guerra del Cenepa concitó la admiración y el reconocimiento internacional y, por supuesto, el de la nación. Entendemos que tiene altas capacidades para desarrollar aún más sus experticias en sus campos de acción que son las crisis provocadas por actores armados no estatales, apelando a la tecnología, a un entrenamiento y educación militar que no encierre a los soldados en marcos ideológicos del pasado. Actualmente la educación militar padece de endogamia y se hunde en su propio mundo que cultiva el pasado. Debe abrirse al mundo académico para pensar en el futuro y en los aportes que por medio de la Defensa puede dar a una realidad social que cambia vertiginosamente.

# LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN ECUADOR. DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

## Confusión de delito organizado con terrorismo, ¿cóctel mortal?

José Manuel Ugarte.\*

### 1. LA MILITARIZACIÓN

En los últimos años, la seguridad pública e incluso el propio Estado ecuatoriano han estado experimentando un acelerado y extendido proceso de militarización. Dicho proceso fue iniciado durante la administración de Lenin Moreno Garcés con la designación de militares al frente del ministerio de Defensa, y, desde el punto de vista doctrinario, con la introducción en *el Libro Blanco Política de Defensa Nacional para el Ecuador* (2018) del concepto de *nuevas amenazas* -en definitiva, ampliación de la misión militar hacia la seguridad interior y la protección civil, entre otros aspectos.

Prosiguió durante dicha administración con el dictado, con motivo de la pandemia COVID-19, de sucesivos decretos de declaración de estados de excepción movilizándolo a la Administración Pública a las Fuerzas Armadas, asignando a estas últimas tareas de control del orden público y de verificación del cumplimiento de las disposiciones establecidas con motivo de la aludida pandemia.

El actual mandatario Guillermo Lasso Mendoza, quien asumió el 25 de mayo del 2021, reiteró la política de su predecesor en cuanto a designar a militares como ministros de Defensa. Durante su mandato se produjeron sucesivos y graves motines en diversas cárceles de Ecuador, atribuibles tanto

al enfrentamiento de organizaciones criminales, como a una deficiente administración penitenciaria que permitió la introducción en las cárceles de armas de fuego de grueso calibre y hasta granadas, y al hacinamiento, la violencia y la corrupción generalizadas imperantes en dichos establecimientos.<sup>1</sup>

Lejos de encarar la cuestión a través de una adecuada política penitenciaria y de seguridad pública, el Presidente Lasso dictó el Decreto Ejecutivo N° 210 de 2021 -renovado, con similares características, por Decreto Ejecutivo N° 276 de 2021- disponiendo el estado de excepción por “grave conmoción interna” en “todos los centros de privación de libertad” disponiendo la movilización hacia tales centros, entre otros organismos, de las Fuerzas Armadas, estableciéndose que la participación de aquéllas se enfocaría en el restablecimiento del orden y la seguridad interna en las cárceles, así como el control de las armas y objetos de ingreso prohibido, debiéndose realizar tal participación en el perímetro externo de los penales, en las vías y zonas de influencia. Tales medidas, por cierto, no impidieron la reiteración de estos graves sucesos.

Un nuevo avance en la referida militarización estuvo constituido por la sanción de la *Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza* y su Reglamento, que incluye a las Fuerzas Armadas como un medio ordinario a emplear en la seguridad pública a la par de la Policía Nacional y del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, estableciendo el aludido Reglamento el carácter excepcional

de la detención del ofensor en caso de haber causado lesiones graves y muerte con su accionar en las situaciones previstas en la ley.

A lo expuesto se ha agregado más recientemente la designación como Consejero de Seguridad Nacional del General (SP) Dr. Paco Moncayo Gallejos, militar de destacada actuación en la Guerra del Cenepa, quien al propio tiempo reivindica la Doctrina de la Seguridad Nacional y la hoy derogada Ley de Seguridad Nacional N° 275/79 de Ecuador<sup>2</sup>, y la designación del General (SP) Wagner Bravo como Secretario de Seguridad Pública y del Estado. Probable consecuencia de esta ideología ha sido la decisión instrumentada por el Presidente Lasso por Decreto Ejecutivo N° 730 de 2023 a través del cual se realiza una sorprendente asimilación del accionar del delito organizado al accionar terrorista, resolviendo disponer de las Fuerzas Armadas “para enfrentar y contrarrestar a las personas y organizaciones terroristas” ordenando al Comando Conjunto “iniciar de manera inmediata las acciones correspondientes para enfrentar la amenaza terrorista”.

Cabe destacar que el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) resolvió declarar terroristas a organizaciones criminales, facultando consiguientemente a las Fuerzas Armadas a actuar contra ellos.<sup>3</sup> También señalar que el Comandante de una Fuerza de Tareas militar-policial, General Alexander Levoyer, advirtió que *...Tenemos armamento letal, tanques de guerra, aviones de guerra (...) si nos toca emplearlos contra delincuentes lo haremos con todo el peso* ...<sup>4</sup>

\* José Manuel Ugarte es doctor en Derecho y profesor en la Universidad de Buenos Aires y en otras universidades e institutos universitarios. Email: manuguart@gmail.com

Parece obvio señalar que aunque el delito organizado y el terrorismo suelen traducirse en violencia en determinadas etapas de su accionar, y hasta cooperar tácticamente -sin confundirse- se diferencian en su finalidad: mientras la finalidad fundamental del delito organizado es el lucro, el terrorismo busca finalidades políticas y sociales a través de la violencia ilegal. Por ello, una política antiterrorista no puede constituir una adecuada política contra el delito organizado.

## 2. LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL (DSN)<sup>5</sup>

Símbolo paradigmático de la Guerra Fría en los países latinoamericanos, la doctrina de la seguridad nacional tuvo su surgimiento pleno en América Latina durante la década de los '60s a partir del golpe de Estado protagonizado en Brasil por el mariscal Humberto Alencar Castelo Branco, el 31 de marzo de 1964, pero sus orígenes se remontan al viaje realizado en 1948 al recientemente creado *War National College* de Estados Unidos por parte de un grupo de oficiales brasileños y la posterior creación en Brasil, por Ley N° 785 de 1949, de la *Escola Superior de Guerra*.

Esta doctrina se caracterizó, en primer lugar, por la utilización del concepto de *seguridad nacional*, asignándole una significativa amplitud, equivalente a la de los conceptos tradicionales de defensa nacional y de seguridad interior, así como a la mayor parte de la política exterior e interior del país en el que se aplicaba, y, por otra parte, por definir a la defensa nacional como el conjunto de medidas que el Estado adopta para el logro de la seguridad nacional, con lo cual tenía idéntica amplitud que el primero, con lo que correlativamente se ampliaba la misión militar virtualmente a todos los aspectos de la política nacional.

Por tal razón, el concepto de defensa nacional -tradicionalmente represen-

tativo del diseño, formación, preparación, equipamiento y empleo del instrumento militar, de aquellos aspectos no militares de la política de defensa como la movilización industrial y personal, la defensa civil para el caso de guerra, y de aspectos de política exterior vinculados como la política de alianzas, el manejo y resolución de crisis, y el conflicto- pasaba a abarcar también la seguridad interior y los aspectos fundamentales de la política exterior e interior, incluyendo el desarrollo, brindando bases para la intervención militar en los más diversos ámbitos.

Asimismo, la política del país en cuestión era reducida por la doctrina que nos ocupa al binomio representado por la seguridad nacional y el desarrollo, conceptos recíprocamente vinculados e interrelacionados, en el cual el desarrollo tenía por función contribuir al logro de la seguridad nacional. La inclusión del desarrollo como fundamento de la seguridad tenía por consecuencia ampliar la competencia militar virtualmente a la totalidad de las actividades económicas.

Uno de sus más destacados expositores, José Alfredo Amaral Gurgel, refiriéndose al documento que determinó el nacimiento de la ESG de Brasil, señaló que *...sus autores partieron de la afirmación primaria de que el desarrollo general del país es el camino de la Seguridad Nacional, alcanzando ese desarrollo sectores demográficos, económicos y financieros. El primero, relacionado con el número, físico, cultural y moral; el segundo, con la producción, distribución y consumo; y el tercero, con el mercado interno y externo de monedas. Debido a este reconocimiento, los órganos responsables de la seguridad de la Nación tienen el deber de velar por el desarrollo del potencial general de ésta; de lo que se deduce el derecho de intervención de las Fuerzas Armadas, por los órganos adecuados, en el aprovechamiento de las potencialidades brasileñas...*<sup>6</sup>

Tratándose de una doctrina de origen e inspiración militar -pese a haber participado también en su desarrollo civiles- puede advertirse en ella una significativa influencia de la geopolítica, de la cual militares brasileños en primer lugar, pero también chilenos, peruanos, argentinos y ecuatorianos fueron destacados cultores.

El cultivo mayoritariamente militar, característico de Latinoamérica, de una ciencia como la geopolítica, propia de la política general del Estado y no del ámbito estrictamente militar, y su amplia aplicación en la doctrina de la seguridad nacional, evidencia uno de los aspectos esenciales de esta doctrina: servir de base teórica e ideológica para el ejercicio del gobierno por parte de las fuerzas armadas, ya fuera totalmente o bien a través de un gobierno civil, **en el cual las decisiones fundamentales fueran adoptadas por las fuerzas armadas**, empleando para ello los órganos de elaboración de políticas y de planeamiento bajo dirección militar, constituidos al amparo de estas doctrinas.

Así, en el marco de la doctrina de la seguridad nacional, cabe señalar que además de los ya señalados conceptos de seguridad nacional y de desarrollo, fueron adoptados los conceptos de Poder Nacional y de Objetivos Nacionales, Permanentes o Actuales, o bien Objetivos Nacionales y Objetivos Políticos. También constituyó característica de esta doctrina, la de unificar virtualmente los conceptos de defensa nacional y seguridad interior, colocando a la segunda bajo la égida de la primera, es decir, bajo control militar.

Con relación, en particular, a la seguridad interna, destacaba Amaral Gurgel que *“...La Seguridad Interna, se integra al marco de la Seguridad Nacional, teniendo como campo de acción, los antagonismos y presiones que se manifiestan en el ámbito interno. No im-*

*porta considerar los orígenes de los antagonismos y presiones, interno, externo, o externo-interno. No importa considerar su naturaleza política, económica, psicosocial o militar; ni considerar las variadas formas con que se presenten: violencia, subversión, corrupción, tráfico de influencias, infiltración ideológica, dominio económico, desagregación social o quiebra de la soberanía. Siempre que cualesquiera antagonismos y presiones produzcan efecto directo dentro de las fronteras nacionales, la tarea de superarlos, neutralizarlos o reducirlos está comprendida en el complejo de acciones planeadas y ejecutadas que se define como Seguridad Interna...<sup>7</sup>”*

Los conceptos contenidos en la Ley de Seguridad Nacional de Ecuador no son originales, como tampoco lo fueron los contenidos en la Ley N° 16.970 argentina. Invito a los lectores a comparar ambas<sup>8</sup>. En realidad, estos conceptos rigieron en toda América Latina y sirvieron para dar base ideológica a los gobiernos militares que durante la Guerra Fría, bajo dirección política estadounidense, mandaron en la región, presuntamente para combatir el comunismo.

Remito a la precedente cita de Amaral Gurgel, para demostrar el parentesco del Decreto Ejecutivo N° 730/2023 con la DSN. Da lo mismo, para la concepción bélica de la seguridad pública que caracteriza a ésta, el delito organizado que el terrorismo.

### 3. EL TELÓN DE FONDO

En Ecuador **está a punto de tener lugar** dos consecuencias características de la militarización de la seguridad pública: el incremento de la violencia, reflejado en el aumento del número de homicidios, y el total fracaso en el accionar en seguridad pública, con el consiguiente incremento del delito organizado. **Ahora mismo**, la tasa de homicidios del país entre 2016 y 2021 se duplicó -coincidiendo con el comienzo de los hechos descritos<sup>9</sup> y

en 2022 creció un 85% respecto de 2021<sup>10</sup>.

**El incremento de homicidios** es un resultado característico de la militarización de la seguridad pública, tal como sucedió en México tras la declaración efectuada por parte del Presidente Felipe Calderón de la *Guerra contra las Drogas* (2006) e involucramiento masivo de las Fuerzas Armadas contra las drogas, con el inmediato crecimiento en espiral de los homicidios -atribuido inicialmente a las organizaciones criminales, hasta que las investigaciones de organizaciones de derechos humanos descubrieron que también y en muy buena parte, eran originadas por la actuación militar<sup>11</sup> o en Colombia, donde episodios como el de los *falsos positivos* mostraron también los efectos de la militarización de la seguridad pública. Aún hoy, países como México, Colombia, Brasil, Honduras y Venezuela, de empleo regular de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, suelen encabezar las estadísticas de homicidios, hoy disputando lugar con un nuevo actor: Ecuador.<sup>12</sup>

Con relación al resultado de la militarización de la seguridad pública, habremos de referir que ha sido constante durante el período indicado, el crecimiento de la importancia de Ecuador y de sus puertos como boca de salida hacia Europa de la cocaína producida en Colombia, ante la creciente importancia del mercado europeo de dicha droga.

Por los puertos de Manta, Posorja, Guayaquil y Bolívar, sale la cocaína colombiana rumbo a Europa<sup>13</sup>, compitiendo así con el tradicional destino de dicha cocaína a Estados Unidos. Si examinamos las organizaciones criminales que presuntamente habrían sido declaradas terroristas por el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, según fuentes periodísticas<sup>14</sup> -*Los Choneros, Los Tiguerones, Los Lobos, Los Cho-*

*ne Killers, Los Lagartos, Los R7, Los Gangsters, Los Fatales-* y en el caso de ser exacta tal información, advertimos que se trata de organizaciones esencialmente locales, y en definitiva, habría que concluir que se está actuando sobre los efectos y no sobre las causas, o, por decirlo coloquialmente, se trataría de bajar la fiebre, sin curar la infección.

En cambio, nada advertimos en la información brindada al público como justificativos de las medidas aludidas, acerca de las que consideramos las causas fundamentales del problema.

En efecto; en Latinoamérica, mientras el transporte de la droga por el territorio del país suele estar a cargo de organizaciones locales, la salida de la droga por los puertos, la gestión de su traslado hasta Europa, pago a los traficantes y acopiadores locales y su recepción está a cargo de auténticas organizaciones criminales transnacionales, fundamentalmente de la organización criminal de origen calabrés *Ndrangheta*, con presencia hoy virtualmente en toda América Latina, y con gran capacidad, a través de su rama la *Santa* o *Santissima*, de infiltración en aquellos círculos de los países de salida, que hacen posible su salida y transporte.

En los últimos tiempos, la *Ndrangheta* se ha visto obligada a compartir su actividad con organizaciones europeas comparativamente menores pero crecientes, en el caso ecuatoriano la mafia albanesa<sup>15</sup>, que ha ganado significativa presencia en Ecuador. También enfrenta la competencia de otras organizaciones, incluso latinoamericanas, particularmente en España.

La eventual destrucción física militar -intención que parece surgir de declaraciones como la del General Llover- de las organizaciones criminales locales, podrá tener, con inmenso costo humano, jurídico e institucional, el efecto de disminuir momentáneamente la violencia derivada del microtráfico, reemplazándola con creces por

la de la represión, pero sólo momentáneamente. Mientras la droga siga pasando desde Colombia a Ecuador y saliendo por los puertos ecuatorianos, la violencia y la corrupción crecerán en espiral.

No es con los tanques y los aviones de combate del General Levoyer, como habrá de superarse el problema del narcotráfico en Ecuador. Se requiere inteligencia criminal -conocer e interpretar el ambiente criminal- inteligencia financiera -conocer los flujos y el destino del dinero involucrado en el narcotráfico- firme control de las fronteras, de los puertos y de las costas, una policía bien entrenada -que bien puede ser la Policía Nacional del Ecuador- y muy bien conducida y controlada por el poder político.

La DSN y la militarización de la seguridad interior son parte del problema, no de la solución.

#### Notas

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (2022), *Personas privadas de la libertad en Ecuador*, OEA, Washington; Mayra Alejandra Bonilla, *Insight Crime*, 30 de mayo de 2018, *Los alcances de la corrupción en las cárceles de Ecuador*, Washington D.C., obtenido en <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/los-alcances-de-la-corrupcion-en-las-carceles-de-ecuador/> (acc. 16 de junio de 2023); *Informe de la Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación -Primer Trimestre de Gestión* (creada por el Presidente Lasso), Quito, 2022, entre otros elementos.

2 Paco R. Moncayo Gallegos, *Nuevos Enfoques de la Seguridad Nacional*, Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano, Volumen 13. Núm. 1 Abril 2020. pp. 65-78 e-ISSN: 2600-5697 – ISSN: 2600-5689 – DOI: <https://dx.doi.org/10.24133/age.n13.2020.0>

3 *France 24*, Bogotá, 28 de abril de 2023, Ecuador declara terroristas a grupos criminales por amenazar al Estado. Obtenido en <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20230428-ecuador-declara-terroristas-a-grupos-criminales-por-amenazar-al-estado> (acc. 6 de junio de 2023).

4 Infobae, Buenos Aires, 4 de mayo de 2023, *Lasso le ordenó a las Fuerzas Armadas de Ecuador iniciar las operaciones militares para combatir el terrorismo*. Obtenido en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/05/04/lasso-le-ordeno-a-las-fuerzas-armadas-de-ecuador-iniciar-las-operaciones-militares-para-combatir-el-terrorismo/> (acc. 10 de junio de 2023).

5 Entre la innumerable bibliografía sobre el tema, habremos de remitir para ampliar a nuestras obras, *Doutrina de segurança nacional*, en *Dicionário de segurança e defesa*, coordinada por Héctor Luis Saint-Pierre y Marina Gisella Vitelli, Editora UNESP, Imprenta Oficial, São Paulo, 2018, y *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa. Un estudio orientado a América Latina*, Plus Ultra, Buenos Aires, 2005 y Editorial Académica Española, Saarbrücken, 2013.

6 José Alfredo Amaral Gurgel, *Segurança e Democracia. Uma reflexão política sobre a doutrina da Escola Superior de Guerra*, Biblioteca do Exército Editora-Libraria José Olimpio Editora, Rio de Janeiro, 1975, pág. 31.

7 José Alfredo Amaral Gurgel, obra y localización citadas, pág. 142.

8 Ley N° 16.970 argentina, <http://www.saij.gob.ar/legislacion/ley-nacional-16970#:~:text=%2D%20La%20presente%20ley%20establece%20las,procura%20de%20sus%20objetivos%20nacionales>.

9 *El Comercio*, Quito, 20 de octubre de 2021, obtenido en <https://www.google.com/search?q=El+Comercio%2C+Ecuador&aq=El+Comercio%2C+Ecuador&q=chrome..69i57.7975j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (acc. 6 de junio de 2023).

10 Infobae, Buenos Aires, 17 de enero de 2023, *Ecuador es el país latinoamericano donde más crecieron las muertes violentas*, obtenido en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/01/17/ecuador-es-el-pais-latinoamericano-donde-mas-crecieron-las-muertes-violentas/> (acc. 6 de junio de 2023).

11 Ver, por ejemplo, The National Security Archive, *Informe Documental sobre 18 años de 'Guerra Sucia' en México*, Washington, 2006, disponible en: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm> (acc. 5 de abril de 2022); de PARDO Vieiras, José Luis y ARREDONDO, Iñigo. Washington Post, 14 de junio de 2021, Washington D.C. Opinión Una guerra inventada y 350,000 muertos en México, obtenido en: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/06/14/mex->

[ico-guerra-narcotrafico-calderon-homicidios-desaparecidos/](https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/06/14/mex-ico-guerra-narcotrafico-calderon-homicidios-desaparecidos/) (acc. 19 de mayo de 2022); *Open Society Foundation, Undeniable Atrocities. Confronting Crimes Against Humanity in Mexico*. New York, 2016, obtenido en: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/7dc9f3b9-21dc-4d14-90fd-aaa29ff12cc3/undenialble-atrocities-2nd-edition> (acc. 19 de mayo de 2022).

12 *Insight Crime*, Washington, 8 de febrero de 2023, *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2022*, obtenido en [s.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-dhomicidios-en-2022/#:~:text=Los%20cálculos%20de%20InSight%20Crime,de%207%2C4%20por%20100.000](https://www.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-dhomicidios-en-2022/#:~:text=Los%20cálculos%20de%20InSight%20Crime,de%207%2C4%20por%20100.000) (acc. 6 de junio de 2022).

13 Jeremy McDermott, *Insight Crime*, 9 de febrero de 2021, Washington, *El futuro del tráfico de cocaína hacia Europa*, obtenido en <https://es.insightcrime.org/investigaciones/futuro-trafico-cocaina-europa/> (acc. 16 de junio de 2021).

14 *AP News*, New York, 27 de abril de 2023, *Ecuador usa Ejército y declara terroristas grupos criminales*, obtenido en <https://apnews.com/article/noticias-86ab73d724217bf6d475e5a8e1eba527> (acc.6 de junio de 2023); Richard Josué Jiménez Mora, *Expreso*, Guayaquil, 28 de abril de 2023, *Seguridad: estas son las ocho bandas de crimen organizado declaradas terroristas*, obtenidas en <https://www.expreso.ec/actualidad/seguridad-son-ocho-bandas-crimen-organizada-declaradas-terroristas-158750.html> (acc. 6 de junio de 2023)O..

15 V. entre muchos otros elementos, Alessandro Forde, 5 de enero de 2021, *Insight Crime*, Washington D.C., *Mafia albanesa deja rastro de sangre en Ecuador*, obtenido en <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/mafia-albanesa-sangre-> (acc. 10 de junio de 2021); *Insight Crime*, 20 de abril de 2023, Washington D.C., *Capturas de 'Clan Farruku' evidencian conexiones albanesas con cocaína en Latinoamérica*, obtenido en <https://es.insightcrime.org/noticias/capturas-clan-farruku-conexion-albanesa-cocaina-latinoamerica/> (acc. 8 de junio de 2023); *Swissinfo.ch*, Berna, 15 de junio de 2023, Italia incautó un récord de toneladas de cocaína en 2022, en su mayoría de Sudamérica, obtenido en [https://www.swissinfo.ch/spa/it%3%A1lia-narcotr%C3%A1fico\\_italia-incaut%C3%B3-un-r%C3%A9cord-de-toneladas-de-coca%C3%ADna-en-2022--en-su-mayor%C3%A1Da-de-sudam%C3%A9rica/48593144](https://www.swissinfo.ch/spa/it%3%A1lia-narcotr%C3%A1fico_italia-incaut%C3%B3-un-r%C3%A9cord-de-toneladas-de-coca%C3%ADna-en-2022--en-su-mayor%C3%A1Da-de-sudam%C3%A9rica/48593144) acc. 18 de junio de 2023.

# SEGURIDAD, MANO DURA Y RETROCESO DEMOCRÁTICO EN EL SALVADOR

Viviana García Pinzón \*

## ÉXITOS APARENTES

“Cero homicidios. Hasta hace unos años, nuestro país era literalmente el país más peligroso del mundo. Mírennos ahora, el país más seguro en América Latina. Gracias a Dios. Seguimos en la Guerra contra las pandillas”.<sup>1</sup> Estas palabras resumen el balance que el presidente del El Salvador, Nayib Bukele, hizo en octubre de 2022, tras seis meses del establecimiento de un régimen de excepción y el desarrollo de varias reformas institucionales bajo el argumento de luchar contra las pandillas. Bukele fue elegido con la promesa de transformar El Salvador, en particular poner fin a la inseguridad que afecta la vida de la mayoría de la población del país. Así, la política de seguridad y sus efectos son un elemento central del proyecto político impulsado por Bukele y de sus altos niveles de popularidad. En el contexto de América Latina, una región afectada por altos niveles de violencia e inseguridad y una concomitante insatisfacción con la democracia, El Salvador se ha convertido en el nuevo modelo “milagroso” a emular. Varios sectores políticos y sociales han resaltado el éxito de las políticas de mano dura para promover medidas similares en sus propios países.

Sin embargo, la política y sus supuestos éxitos también ha despertado serias críticas y preocupación. A las denuncias

de violaciones de derechos humanos y la falta de garantías básicas en medio de encarcelamientos masivos, se suma la creciente concentración de poder en la figura de Bukele, la erosión del sistema institucional de pesos y contrapesos y la rampante corrupción. Adicionalmente, hay grandes interrogantes respecto a la sostenibilidad de una política basada en la represión y el fortalecimiento del estado penal, la cual no aborda las causas estructurales de la violencia. Todo esto, sin embargo, no ha hecho mella en los niveles de popularidad del presidente Bukele, que para finales de marzo de este año alcanzaba el 91%.<sup>2</sup>

En este artículo analizo el contexto que da lugar a la política de seguridad del gobierno Bukele y su conexión con la democracia salvadoreña. Por un lado, examino la trayectoria en la que las políticas de mano dura se han consolidado como el enfoque dominante para abordar la seguridad. Por otra parte, argumento que dicha política y el discurso sobre la seguridad han sido funcionales y potenciado el proyecto político de Bukele y el retroceso democrático que El Salvador ha experimentado en los últimos años.

## VIOLENCIA, PANDILLAS Y “MANO DURA”

La violencia armada en El Salvador experimentó un proceso de organización en las últimas décadas con la configuración de las fuerzas de seguridad del Estado y tres pandillas: la Mara Salvatrucha 13 (MS13), Barrio 18 revolucionarios y Barrio 18 sureños como los principales actores armados (Bergmann, 2020). La extrema

variación en los niveles de homicidio, en particular los asesinatos con armas de fuego, y el notorio aumento/disminución de las tasas tras treguas entre pandillas y pactos informales indican que el grueso de la violencia letal se explica por las acciones de estos grupos (Bergmann, 2020; International Crisis Group, 2020). Como Juan Martínez d’Aubuisson<sup>3</sup> acertadamente señala, las pandillas lograron imponerse como el actor hegemónico en el universo criminal de El Salvador en la posguerra. En este sentido, no es una exageración afirmar que las pandillas se convirtieron en la autoridad dominante para una buena parte de los salvadoreños, sobre todo en las zonas urbanas. El fortalecimiento de la estructura armada y la gobernanza criminal de las pandillas ha sido acompañado por una expansión de su poder económico. Con la extorsión como motor principal, la estructura económica de las pandillas se expande a otros mercados ilegales, pero también a la economía legal.<sup>4</sup>

Con el trasfondo de las condiciones estructurales de pobreza, marginalidad y exclusión que caracterizan a El Salvador, el proceso de fortalecimiento de las pandillas y su posicionamiento como la principal amenaza a la seguridad son el resultado de procesos discursivos y políticas de seguridad basadas en la represión y el encarcelamiento masivo (Aguilar, 2016, 2019; Wolf, 2017). Aunque la evidencia indica la existencia de pandillas juveniles desde antes de la guerra civil (Cruz, 2010), el fenómeno ganó visibilidad en la posguerra, particularmente tras la llegada de deportados salvadoreños

\* Viviana García Pinzón Investigadora instituto Arnold Bergstraesser (ABI) de la Universidad de Friburgo. PhD en Ciencia Política, universidad de Marburgo.

con experiencia en la cultura de las pandillas callejeras estadounidenses. Las comunidades marginadas con una presencia estatal limitada y poca o nula organización social proveyeron contextos favorables a la propagación de las pandillas (Carranza, 2004; Rodgers y Baird, 2015).

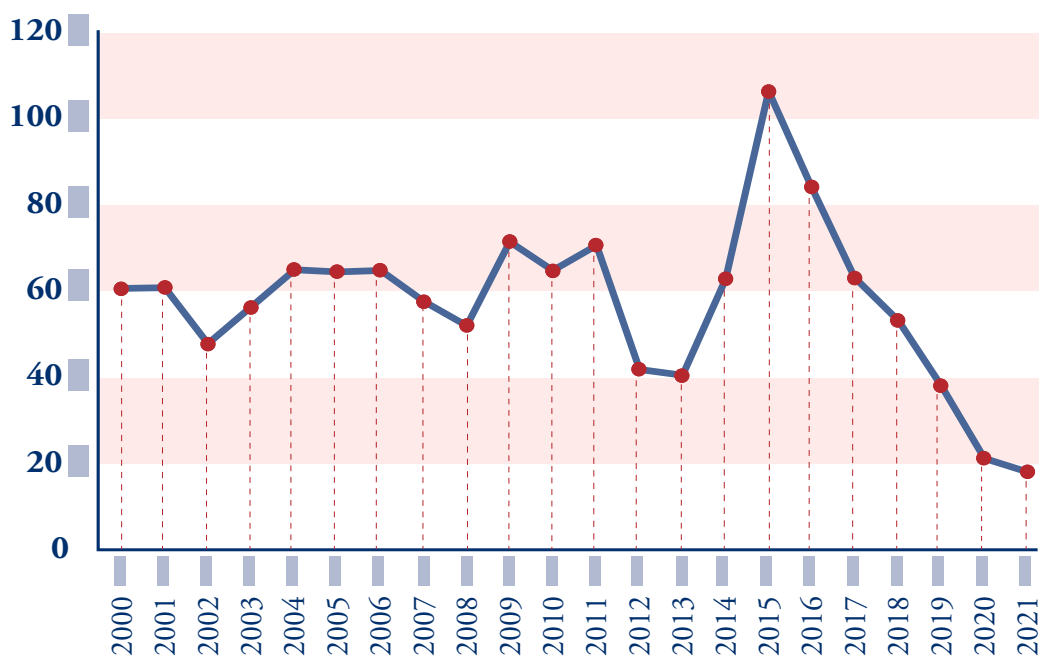
Paralelamente, la preocupación pública por la delincuencia y la violencia aumentó en la década de 1990 así como el creciente descontento con las políticas del gobierno del partido ARENA. Es en este contexto cuando, en 2003, el presidente Francisco Flores lanzó la política de “Mano Dura”, una estrategia basada en un enfoque de seguridad represivo y en la “otredad” de las pandillas, presentándolas como el epítome de la violencia y la inseguridad e inferiores al resto de la población (Hume, 2007; Huhn, Oettler y Peetz, 2009; Oettler, 2011; Wolf, 2017). Si bien es cierto

que las pandillas formaban parte de los problemas de seguridad pública de la época, éstas no eran ni la mayor fuente de violencia ni la principal preocupación de la población salvadoreña (Hume, 2007). Es así que la “Mano Dura” y el posicionamiento de las pandillas como el principal enemigo fueron un movimiento estratégico de cara a las elecciones más que un esfuerzo honesto por abordar los problemas de seguridad de la población salvadoreña (Wolf, 2017). A pesar de ello, la estrategia se hizo popular y continuó durante los siguientes gobiernos hasta convertirse en el enfoque predominante hacia las pandillas, independientemente de la orientación ideológica del partido en la presidencia (Aguilar, 2019; García Pinzón y Rojas Ospina, 2020; Rosen, Cutrona y Lindquist, 2023). Se han incorporado cambios institucionales y normativos para fortalecer la lucha

contra las pandillas (Molina, 2017; García Pinzón y Rojas Ospina, 2020).

Las políticas de mano dura y la criminalización han impulsado la transformación y radicalización de las pandillas (Aguilar, 2007, 2019; Hernández-Anzora, 2015; Reyna, 2017). El encarcelamiento masivo de presuntos miembros de pandillas llevó al acercamiento de miembros de distintas clicas y generaciones de pandilleros. Igualmente, las políticas gubernamentales tuvieron como efecto una mayor presión sobre la necesidad de recursos de las pandillas y con ello un incremento en las extorsiones y en la búsqueda de nuevas rentas de carácter lícito e ilícito. La militarización de la política de seguridad, a su vez, ha impactado negativamente en la situación de los derechos humanos con el aumento de la violencia arbitraria y de casos de tortura y la desaparición forzada (Aguilar, 2016, 2019; PDDH, 2019).

**Gráfico 1**  
**Tasa de homicidios El Salvador (2002 – 2021)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de PNUD a través de Infosegura con base en PNC, Mesa Técnica de Homologación de Muertes Violentas y DIGESTYC.



A pesar del predominio de políticas de seguridad represivas, también ha habido esfuerzos por abordar el problema de las pandillas y la inseguridad desde otras perspectivas (Van den Borgh y Savenije; 2015). En este sentido, las negociaciones y la búsqueda de acuerdos con las pandillas también han hecho parte de las estrategias del Estado nacional y local (Van den Borgh y Savenije, 2015). Un claro ejemplo de esto fue la tregua que el gobierno de Mauricio Funes (2009-2015) estableció con la Mara Salvatrucha y las dos facciones del Barrio 18 entre 2012 y 2014. La tregua produjo una marcada reducción de homicidios. La tasa de homicidios en 2012 disminuyó 30% respecto a 2011 (ver gráfico 1). Sin embargo, la tregua no tuvo como correlato la disminución de otros fenómenos como la extorsión. Además, la evidencia señala un incremento en las desapariciones forzadas, lo que sugiere su uso para ocultar los homicidios (Cruz y Durán-Martínez, 2016). A pesar de los esfuerzos por generar un proceso más sostenible de resolución del conflicto, la tregua finalizó en medio de un gran rechazo por parte de la población y sectores políticos (Van den Borgh y Savenije; 2015). Tras su fin, la violencia se recrudeció a tal punto que en 2015 se registraron las mayores tasas de homicidio desde la guerra civil. El presidente Funes retomó el enfoque represivo, que luego fue mantenido por parte del gobierno de Salvador Sánchez Ceren (2015-2019).

### **EXAMINANDO EL “MILAGRO” BUKELE**

Un sondeo de opinión en 2011 (IUDOP 2012) señalaba que 62% de los salvadoreños consideraba que el país está igual o peor que antes de la firma del acuerdo de paz. El cansancio con la situación del país y una democracia que ha fallado en cumplir sus problemas ha

sido una constante en la última década. Según datos del Latinobarómetro para 2018, solo 27% de los participantes estuvo de acuerdo con que “la democracia es preferible a otra forma de gobierno”, mientras que 54% afirmó que “para la gente como uno, da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”. 85,9% afirmó esta no muy satisfecho o nada satisfecho con la democracia. El descontento con la democracia, en medio de la persistente violencia e inseguridad, configuraron el camino para el ascenso de Nayib Bukele a la presidencia del país en 2019 (Perelló y Navia, 2022).

Bajo el denominado “Plan de Control Territorial”, Bukele dio continuidad al enfoque represivo en la política de seguridad. El Salvador terminó el 2019 con una significativa reducción de homicidios, una tendencia que continuó en 2020. Mientras que el gobierno atribuía los resultados a su política, investigaciones periodísticas por parte de El Faro<sup>5</sup> revelaron que el gobierno había llevado a cabo negociaciones secretas con las tres pandillas. A cambio de beneficios carcelarios, incluida la no extradición de sus máximos líderes, las pandillas se comprometieron a controlar las tasas de homicidio. Un análisis del International Crisis Group (2020) muestra que no hay una correlación directa entre el plan y la reducción de los homicidios. De manera que la disminución de violencia respondería a otros factores, entre ellos los pactos informales del gobierno con las pandillas.

El pacto con las pandillas llegó a su final en marzo de 2022, luego que entre los días 25 al 27 de marzo la MS-13 asesinara a 87 personas. En respuesta, el gobierno solicitó a la Asamblea Legislativa la declaración del estado de excepción, suspendiendo garantías constitucionales. Las medidas permiten

que tanto la policía como el ejército puedan encarcelar a cualquier persona considerada sospechosa de pertenecer o colaborar con las pandillas. Se estima que, para finales de 2022, más de 61.000 personas habían sido detenidas en el marco de la ofensiva contra las pandillas. Poco después, y como parte del proceso de fortalecimiento del aparato penal del Estado, Bukele anunció la construcción del Centro de Confinamiento del Terrorismo CECOT (CECOT), una cárcel con capacidad para 40.000 detenidos. El centro penitenciario fue construido en tiempo récord y en febrero de 2023 fueron trasladados los primeros 2.000 presos. Las imágenes de los presos con el torso desnudo, la cabeza agachada y puestos en fila apretados unos contra otros custodiados por oficiales fuertemente armados dieron la vuelta en los medios de comunicación de la región.

Desde entonces El Salvador ha venido reportando la notable caída en los niveles de homicidio.<sup>6</sup> Adicionalmente, la ofensiva del Estado ha llevado a la desarticulación del dominio territorial y la gobernanza criminal de las pandillas. Tanto el gobierno salvadoreño como investigaciones periodísticas han dado cuenta de la reducción de la extorsión y el cambio en las dinámicas cotidianas en comunidades que habían estado bajo el control de las pandillas por años. La estrategia de seguridad del gobierno ha sido calificada como un “milagro”, la transformación del país ha catapultado la popularidad del presidente Bukele tanto en El Salvador como en el resto de la región.

El alegado éxito de la política ha tenido como contraparte las graves violaciones a los derechos humanos. En el marco del estado de excepción, garantías básicas como el derecho a la defensa, el debido proceso, y derechos de asociación y

libre expresión han sido seriamente constreñidos. Esto ha ido acompañado de un proceso de normalización de dicha suspensión del orden constitucional y de la militarización de la seguridad pública. Organizaciones de derechos humanos como Human Rights Watch y Cristosal han documentado asesinatos arbitrarios o extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y tratos crueles y degradantes, arrestos y detenciones arbitrarias, así como patrones sistemáticos de estigmatización y violencia contra comunidades vulnerables y minorías sexuales. Hay varios reportes de personas que murieron en las cárceles poco después de haber sido detenidas y sin claridad sobre los motivos de su detención y las circunstancias que llevaron a su muerte. Adicionalmente, periodistas y medios de comunicación han enfrentado acoso, amenazas y persecución por parte del gobierno y las fuerzas de seguridad.

Mientras que el discurso oficial sostiene una visión binaria sobre la guerra del Estado y la sociedad contra las pandillas, el Estado no ha arremetido contra todos los actores de la misma forma. Por el contrario, ha tenido un trato más indulgente con los líderes pandilleros que se han mostrado dispuestos a alinearse con el proyecto de Bukele.

### **EL COSTO DE LA SEGURIDAD: RETROCESO DEMOCRÁTICO**

Bukele no ha escatimado esfuerzos para socavar la división de poderes y lograr una mayor concentración de poder en cabeza del ejecutivo desde su llegada a la presidencia. Una vez su partido, Nuevas Ideas, logró la mayoría de los escaños en las elecciones legislativas en febrero de 2022 este proceso se agudizó. Aprovechando su gran mayoría, el presidente logró que el congreso destituyera al fiscal general de ese momento y a los jueces de la Sala de lo Constitucional de la Corte

Suprema para luego nombrar a personas leales. La cooptación del poder judicial tuvo un nuevo avance gracias a una reforma en la carrera judicial aprobada en septiembre de 2021 y gracias a la que un tercio de los jueces del país quedaron jubilados de manera automática. En ese mismo mes, Nayib Bukele anunció su intención de aspirar a la reelección, aun cuando ello está prohibido en la constitución. Posteriormente, la Sala de lo Constitucional emitió un fallo autorizando la reelección presidencial inmediata.

En su análisis sobre el retroceso democrático en El Salvador, Meléndez (2021) muestra como las acciones de Bukele claramente encajan en los indicadores de comportamiento autoritario, entre ellos: el rechazo o débil compromiso con las reglas del juego democrático, la negación de la legitimidad de los oponentes políticos, la tolerancia o la promoción de la violencia, y la disposición para recortar las libertades civiles de los oponentes, incluyendo los medios de comunicación.

La política de seguridad, particularmente el estado de excepción ha sido una pieza clave en el retroceso democrático que vive El Salvador. Dicho régimen no solo dio vía libre a la suspensión de las garantías constitucionales, sino que ha permitido la eliminación de los controles sobre el gasto público y las contrataciones del Estado. Adicionalmente, también ha coartado el derecho al acceso a la información pública lo que se suma a las graves violaciones contra la libertad de prensa. Sin embargo, la corrupción, las violaciones a los derechos humanos y la erosión del orden constitucional parecen ser un precio que la población salvadoreña está dispuesta a pagar a cambio de la seguridad, aún cuando ésta sea precaria y autoritaria.

Notas

1 <https://www.presidencia.gob.sv/presidente-nayib-bukele-reafirma-el-salvador-paso-de-ser-el-mas-peligroso-del-mundo-al-mas-seguro-de-america-latina/>

2 <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/una-encuesta-revelo-que-la-mayoria-de-los-salvadorenos-esta-a-favor-de-que-nayib-bukele-busque-la-nid14032023/>

3 <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2023/01/24/maras-el-salvador-bukele-guerra-pandillas-mafia/>

4 <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/11/GITOC-Renta-o-extorsion-Victimarios-y-victimas-de-las-maras-en-El-Salvador.pdf>

5 [https://elfaro.net/es/202108/el\\_salvador/25668/Gobierno-de-Bukele-negoci%C3%B3-con-las-tres-pandillas-e-intent%C3%B3-esconder-la-evidencia.htm](https://elfaro.net/es/202108/el_salvador/25668/Gobierno-de-Bukele-negoci%C3%B3-con-las-tres-pandillas-e-intent%C3%B3-esconder-la-evidencia.htm), [https://elfaro.net/es/202301/el\\_salvador/26676/Cronolog%C3%ADa-del-pacto-entre-el-Gobierno-de-Bukele-y-las-pandillas.htm](https://elfaro.net/es/202301/el_salvador/26676/Cronolog%C3%ADa-del-pacto-entre-el-Gobierno-de-Bukele-y-las-pandillas.htm)

6 No obstante, las cifras oficiales no son confiables. El gobierno ha introducido cambios en la clasificación y registro para excluir la muerte de personas clasificadas como miembros de las pandillas.

### **REFERENCIAS**

Aguilar, J. (2016). El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente. En *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática*. (pp. 61–84). Fundación Heinrich Böll México, Centroamérica y El Caribe. [www.mx.boell.org](http://www.mx.boell.org)

- Aguilar, J. (2019). *Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018*. 96–108. <https://doi.org/10.7440/res73.2020.08>
- Bergmann, A. (2015). Sin razón aparente: conflictos sociales y violencia en la posguerra. In Ó. Meléndez & A. Bergmann (Eds.), *Violencia en tiempos de paz: conflictividad y criminalización en El Salvador* (1º, pp. 221–252). Dirección Nacional de Investigaciones en Cultura y Arte, de la Secretaría de Cultura de la Presidencia.
- Bergmann, A. (2020). Glass Half Full? The Peril and Potential of Highly Organized Violence. *Revista de Estudios Sociales*, 73, 31–43. <https://doi.org/10.7440/res73.2020.03>
- Carranza, M. (2004). Políticas juveniles y rehabilitación de mareros en El Salvador. In J. M. Cruz (Ed.), *Maras y pandillas en Centroamérica: políticas juveniles y rehabilitación*. ERIC, IDIES, IUDOP, NITLAPAN- DIRINPRO.
- Cruz, J. M. (2010). Central American maras: from youth street gangs to transnational protection rackets. *Global Crime*, 11(4), 379–398. <https://doi.org/10.1080/17440572.2010.519518>
- Cruz, J. M., y Durán-Martínez, A. (2016). Hiding violence to deal with the state: Criminal pacts in El Salvador and Medellín. *Journal of Peace Research*, 53(2), 197–210.
- García Pinzón, V., y Rojas Ospina, E. J. (2020). La política de seguridad en El Salvador: la construcción del enemigo y sus efectos en la violencia y el orden social. *Revista de Estudios Sociales*, 73(73), 96–108. <https://doi.org/10.7440/res73.2020.08>
- Hernández-Anzora, M. (2015). *Maras salvadoreñas ¿actores políticos en construcción?* (No. 3; Análisis). <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12920.pdf>
- Huhn, S., Oettler, A., y Peetz, P. (2009). Contemporary Discourses On Violence in Central American Newspapers. *International Communication Gazette*, 71(4), 243–261.
- Hume, M. (2007). Mano Dura: El Salvador responds to gangs. *Development in Practice*, 17(6), 739–751. <https://doi.org/10.1080/09614520701628121>
- International Crisis Group. (2020). *Miracle or Mirage? Gangs and Plunging Violence in El Salvador*. <https://d2071andvip-0wj.cloudfront.net/081-miracle-or-mirage.pdf>
- Meléndez-Sánchez, M. “Latin America Erupts: Millennial Authoritarianism in El Salvador”. *Journal of Democracy*, vol. 32, no. 3, July 2021, pp. 19-32.
- Molina, N. (2017). *La respuesta jurídica ante el fenómeno de las pandillas en El Salvador: derecho penal del enemigo versus enfoque de derechos humanos (1992-2016)* (No. 9; Análisis). <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13895.pdf>
- Perelló, L., y Navia, P. (2022). The disruption of an institutionalised and polarised party system: Discontent with democracy and the rise of Nayib Bukele in El Salvador. *Politics*, 42(3), 267–288. <https://doi.org/10.1177/02633957221077181>
- PDDH. 2019. *Informe especial de la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, licenciada Raquel Caballero de Guevara, sobre las Ejecuciones Extralegales atribuidas a la Policía Nacional Civil, en El Salvador, período 2014-2018*. San Salvador: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- Reyna, V. (2017). *Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016)* (No. 7; Análisis). <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13897.pdf>
- Rodgers, D., & Baird, A. (2015). Understanding Gangs in Contemporary Latin America. *The Handbook of Gangs, March 2015*, 478–502. <https://doi.org/10.1002/9781118726822.ch26>
- Rosen, J.D., Cutrona, S. & Lindquist, K. Gangs, violence, and fear: punitive Darwinism in El Salvador. (2023). *Crime Law Soc Change* 79, 175–194. <https://doi.org/10.1007/s10611-022-10040-3>
- Van der Borgh, C. y Savenije, W. (2015). De-securitising and Re-securitising Gang Policies: The Funes Government and Gangs in El Salvador. *Journal of Latin American Studies*, 47(1), 149–176.
- Wolf, S. (2017). *Mano Dura. The politics of gang control in El Salvador*. University of Texas Press.

# LA ADMINISTRACION DE LA DEFENSA COMO POLÍTICA PÚBLICA; DISEÑO, EJECUCION Y CONTROL.

## Notas sobre el caso Argentino

Jaime Garreta \*

*Este artículo es un Homenaje del Programa Democracia Seguridad y Defensa PUCE, a la memoria de Jaime Garreta, uno de los analistas civiles latinoamericanos más brillantes en los temas de la Defensa y Relaciones Civil-Militares. El artículo, condensado por DSD, respeta estrictamente su redacción y pensamiento, extraídos de su texto publicado en 2008 por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, España. A pesar de los años transcurridos, su análisis resulta extremadamente actual.<sup>1</sup>*

### EL CONTEXTO HISTÓRICO GENERAL

A pesar de que en términos generales la Defensa Nacional en la Argentina ha estado siempre en manos de autoridades civiles, la conducción política verdadera de este sector del Estado nunca recayó en realidad sobre manos de los civiles, hasta el período constitucional que comenzó en 1983. Una primera gran consecuencia de lo dicho, es que el ministerio de Defensa ha resultado una institución débil, poco desarrollada, con escasa calidad de sus recursos tanto administrativos como humanos, y sin capacidad para

la conducción política de la política pública del sector defensa. Podemos señalar entonces la existencia de tres áreas dentro de lo que es el campo de la defensa que, naturalmente, se han encontrado, históricamente, divorciadas entre sí. Por un lado, la institución presidencial, donde reside el vértice de la cadena de mando del instrumento militar nacional. Por el otro, al propio Ministerio, que siempre tuvo un escaso desarrollo de sus áreas y finalmente están las FFAA, que han poseído siempre un alto grado de autonomía en cuanto al manejo de sus asuntos y de los del sector.

Además, una serie de órganos del propio ministerio de Defensa, como lo son los órganos educativos, de la justicia militar, el Centro de Investigaciones Científico- Técnicas de las FFAA – CITEFA - la Escuela de Defensa Nacional o el Estado Mayor Conjunto también se han manejado, históricamente, con un altísimo grado de autonomía. Ello sin hablar de algunas instituciones autárquicas, vinculadas a la defensa, como son Fabricaciones Militares

En resumen, a partir de 1983 las autoridades civiles constitucionales se enfrentaban a un triple problema. Por una parte, como ya señalamos, a resolver la autonomía de las FFAA, por la otra a resolver la pesada herencia que en materia de quebrantamiento de los derechos humanos produjeron las FFAA durante el último gobierno militar. Estos tres aspectos fueron abordados desde el mismo inicio del proceso de transición, con la

promulgación sucesiva de la Ley de Defensa (1988) y luego la de Seguridad Interior (1992)

### LA FASE TRANSICIONAL

Dichas leyes, fueron promulgadas merced no sólo al trabajo parlamentario sino al apoyo que los legisladores recibieron por parte de grupos de civiles provenientes de las organizaciones no gubernamentales de la sociedad misma o en su calidad de asesores parlamentarios, abordaron claramente los límites que debían tener en sus funciones los militares por una parte y las Fuerzas de Seguridad, por otra. Dejando en claro que en lo sucesivo no sería misión de las FFAA el abordaje de tareas concernientes a la seguridad doméstica. Estas dos leyes fueron, sin duda, el marco jurídico que puso definitivo fin en la Argentina a la tristemente célebre “Doctrina de Seguridad Nacional” que nuestro país adoptó por impulso militar desde el inicio mismo del período de la Guerra Fría.

Sin embargo, en este período de reconstrucción de la vida democrática de los argentinos no se perciben verdaderos avances en cuanto al fortalecimiento del papel del ministerio de Defensa, que continuó en general funcionando como débil intermediario entre la voluntad presidencial para el sector y la actitud de autonomía por parte de las FFAA, ahora replegadas en sus cuarteles, pero sin cambios culturales y educativos verdaderamente profundos. Los civiles seguíamos discutiendo el tema de la Defensa Nacional, por fuera del

\* Jaime Garreta, Desde 1998 fundador y presidente de SER en el 2000, Bs. As. Fundador de la Red de Seguridad y de Defensa, RESDAL. Miembro de su Junta Directiva. Vicepresidente del Senado de la Nación Argentina. Subdirector Gral. Presidencia Provisional del Senado. Viceministro de Defensa de la República Argentina.

ministerio y sin que las reflexiones que se producían a nivel de la sociedad, impactara verdaderamente en el sector y mucho menos en las FFAA.

Por otra parte, una política de alineamiento automático con los rasgos sobresalientes de la política exterior norteamericana derivó en la presencia militar argentina en la guerra del Golfo, así como la participación en el conflicto de guerra interna de la ex-Yugoslavia en el marco de una operación de paz de Naciones Unidas. Respecto de la participación del ministerio de Defensa en el planeamiento de esta política, debemos señalar que fue absolutamente nula. La presencia argentina en Bosnia trajo consigo una situación de corrupción en cuanto a que se produjo un contrabando de armas argentinas, que fueron enviados a uno de los bandos en pugna. Una situación similar ocurrió con el envío de armas portátiles a Ecuador cuando este país sostenía un conflicto armado con Perú, por diferendos limítrofes entre los dos países.

En estos casos el ministerio civil de Defensa quedó posteriormente involucrado legalmente en las causas penales que se abrieron en la justicia, aunque uno tiene la casi certeza que todo ocurrió por fuera de esa estructura institucional. Estos hechos trajeron aparejado un deterioro de la imagen de la Argentina en el mundo y en América Latina, ya que fue visualizada como un país atravesado por la corrupción en un tema tan sensible como lo es este.

### **DE LA AUTONOMÍA MILITAR, HACIA UN DEFINITIVO CONTROL POLÍTICO CIVIL DE LAS FFAA**

El período siguiente a los dos gobiernos del Dr. Menem, ocupados sucesivamente por los Dres. De la Rúa

y Duhalde, crisis del 2001 mediante, no tuvieron mayor significancia en cuanto al proceso de normalización del sector defensa. Salvo la promulgación en el año 2001 de la ley de Inteligencia Nacional, proyecto impulsado por el Congreso de la Nación durante largos años, que siempre se encontraba con la aguerrida resistencia por parte del sistema de inteligencia, que no quería ver modificado su estatus privilegiado, ni ser controlado por parte del Congreso.

Es imprescindible mencionar aquí que en todo este proceso que fue desde 1983 hasta el 2003, es decir dos largas décadas, el mundo, la región y nuestra subregión cambiaron definitivamente. No sólo vimos la caída del Muro de Berlín, la implosión de la Unión Soviética, la irrupción de los EE. UU. como potencia militar hegemónica en el escenario internacional, sino también la definitiva consolidación del proceso de globalización con sus tendencias positivas y negativas a escala planetaria. Con estos cambios aparece un nuevo contexto internacional en materia de Seguridad. En particular a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre en EE. UU.

En el caso de nuestra subregión una vía para poder mejor enfrentar tanto las oportunidades como los obstáculos que planteaba el proceso de globalización, comienza a perfilar con fuerza la idea de avanzar en un proceso de integración en el Cono Sur. Este proceso que inician los presidentes Alfonsín y Sarney hoy lo conocemos como MERCOSUR. Más allá de los múltiples beneficios y nuevos retos que este proceso ha planteado, lo cierto es que, desde su mismo inicio tuvo un impacto inmediato y profundo para todos en el plano de la Seguridad subregional.

Aparece entonces, como una necesidad imperiosa, el dejar de lado las viejas doctrinas de balance de poder en la subregión. Con ello el abandono también de las consiguientes hipótesis de guerra cruzadas que cada uno de los países tenía con algún vecino.

Esto trajo como resultado la necesidad de procesar cambios en las políticas de defensa de nuestros países respectivos. Al mismo tiempo que aparece por primera vez planteada tanto desde los gobiernos, como desde la propia sociedad civil de nuestros países la necesidad de buscar formas para transparentar ante el vecino las ideas que cada uno tenía y tiene sobre su propia defensa. Es entonces cuando surge la necesidad por ejemplo de generar confianza mutua entre Chile y Argentina, en materia del gasto militar, que se concretó inicialmente con la elaboración de una metodología para la estandarización de la información del gasto en defensa de cada país, lo cual permitió luego el estudio comparado del gasto de defensa de ambos, así como el posterior seguimiento anual del mismo.

Esta iniciativa tenía a la CEPAL como árbitro para la instrumentación de la metodología y su aplicación. Para ello nuestros países participan en reuniones multilaterales, que para tal efecto tienen los representantes de las cancillerías de los países, junto a funcionarios de primer nivel de los ministerios de Defensa. En estas reuniones, así como en los mecanismos de seguridad bilaterales creados o recreados en el marco de nuestra subregión, se percibe con claridad el papel importante que, cada vez más, juegan los ministerios de Defensa de nuestros países, como parte complementaria en la elaboración y ejecución de nuestras respectivas políticas de relaciones exteriores.

A esta altura la Argentina contaba dentro de su marco normativo para la defensa con un instrumento de control anteriormente en manos de los militares y luego recuperado por el Congreso de la Nación a través de la promulgación, durante la gestión del Presidente Kirchner, de la Ley de Ingreso y Egreso de Tropas (2004). Importante en tanto le permitió al poder legislativo recuperar la potestad Constitucional en cuanto a autorizar, o limitar el desplazamiento de tropas propias o extranjeras, fuera o hacia el país. Este es un modo claro y contundente que contribuyó a limitar en este plano tan sensible la hasta entonces amplia autonomía militar a la que estábamos acostumbrados.

### OTRAS METAS ALCANZADAS

Dentro de este último tramo de la vida política nacional el Sector Defensa ha sufrido múltiples cambios, que se suman a los ya mencionados. Para comenzar se comenzó a desandar el camino normativo que impedía la búsqueda de la verdad y el procuramiento de justicia sobre los hechos aberrantes cometidos por las FFAA en la pasada dictadura. Esto aunque no implica un cambio en la Política de Defensa, estrictamente hablando, impactó fuertemente en ella, favoreciendo la generación de una verdadera cultura democrática dentro de las FFAA, en tanto que éstas ya no podían seguir esperando concesiones desde el Estado en cuanto a seguir ocultando aquellos hechos, como si no hubieran existido.

En este sentido destacamos la orden del Presidente Kirchner dada al Jefe del Estado Mayor del Ejército en medio de un acto público en el Colegio Militar de la Nación, de descolgar de la galería de cuadros de dicha institución a dos ex dictadores

del Proceso que habían sido directores de este, en el pasado. Del mismo modo la orden impartida a la Armada Nacional, de entregar la tristemente célebre Escuela de Mecánica de la Armada, cuyas instalaciones habían sido utilizadas por esa institución para la tortura de civiles en la época militar. Esta orden fue cumplimentada en forma conjunta por el ministerio de Defensa y el propio Jefe de estado Mayor de la Armada. Hoy en dichas instalaciones está siendo construido un Museo de la Memoria.

En materia de reformas de fondo en el marco del ministerio de Defensa debemos señalar que se avanzó en ese período presidencial, en la creación de una Dirección Nacional de Derechos Humanos, cuya función principal es la de consolidar en un amplio sentido una cultura democrática en el seno de las FFAA, que abarca tanto el tema de los derechos humanos en general, los derechos de la mujer dentro de las FFAA, el derecho internacional humanitario, una reforma de fondo del sistema de justicia militar y del código de disciplina militar, la remoción de los tribunales de honor de las FFAA, una profunda reforma educativa de los cuadros de personal subalterno y de oficiales, la creación dentro de ello de la Escuela de Estado Mayor Conjunta, la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégico- militar, como lo exigía desde el 2001 la vigente ley de Inteligencia Nacional.

A los efectos de abrir el debate de la Defensa a la sociedad para encontrar los consensos necesarios para el posterior trazado de una nueva Política Pública de Defensa, el ministro Pampuro lanzó, con apoyo del PNUD, un programa ambicioso en esta dirección, mismo que fue respaldado desde su mismo inicio

por el Presidente de la Nación, que se conoció bajo el nombre de *La Defensa Nacional en el Marco de la Agenda Democrática*. El prolongado debate desarrollado merced a la convocatoria hecha por el ministro de Defensa reunió a los mejores expertos, académicos civiles y militares y de los medios de comunicación, en los temas de Seguridad y Defensa. Se tomó para su selección el criterio de abarcar el espectro ideológico más amplio posible.

El resultado de dicho esfuerzo le permitió al ministerio contar con un cúmulo importante de ideas consensuadas, que recorrían todos los aspectos para la formulación de una Política de Defensa. La necesidad de colocar el grueso de los recursos en la problemática del crecimiento y el desarrollo social hizo que este sector del Estado no cuente con los recursos suficientes, para emprender un programa agresivo de reestructuración de los medios que redunde en un mejoramiento global de las capacidades del Sistema Nacional de Defensa.

En resumen debemos reconocer que desde una mirada global el saldo del camino hasta aquí recorrido es muy positivo, tanto en el achicamiento de la brecha de la autonomía militar, la formación de un núcleo importante y creciente de cuadros civiles que comprenden los temas vinculados a la Defensa Nacional y que están en condiciones de conducirla, como también el desarrollo del marco normativo que debe regular esta actividad.

### LOS RETOS A FUTURO

Aún queda mucho por hacer en el plano educativo de las FFAA a todos los niveles. La necesidad de profundizar

la reforma educativa es una prioridad del sector, que acompaña a la misma situación en el orden nacional. El nuevo contexto internacional, cada vez más complejo, incierto al tiempo que interconectado, nos obliga a repensar los conceptos más operativos de seguridad que deberemos desarrollar para insertarnos, de la manera más armónica posible, en nuestra subregión primero y luego en la región y en el mundo. De ello se deriva que las viejas doctrinas de Seguridad Nacional han quedado obsoletas a la luz de los recientes cambios internacionales operados. Del mismo modo la vertiginosa revolución científico técnica operada en el mundo en todos los niveles, nos obligan también a repensar que tipo de capacidades queremos darle a nuestro Sistema Nacional de Defensa. De allí que el tema de la elaboración de doctrinas resulta ahora un tema más a abordar y que resulta un gran reto para nuestros cuadros de la Defensa Nacional.

Me referiré aquí a las “renovadas” ideas impulsadas en diversas latitudes del hemisferio tendientes a mixturar a las Fuerzas Armadas y a las fuerzas de seguridad en la lucha contra el terrorismo y otros flagelos. Este pensamiento que se ha viabilizado bajo condiciones muy específicas en países donde las FFAA tradicionalmente han mantenido un apego a la democracia, puede que no tenga una importancia tan extrema, como sí lo tiene en nuestro caso, así como el de muchos otros países latinoamericanos, cuyas fuerzas armadas han sostenido desde siempre un criterio tutelar sobre la vida de sus propios ciudadanos civiles.

Más aún, esta cultura de colocar a los militares a realizar tareas de seguridad doméstica fue una de las causas principales que abrieron la

puerta a la serie de excesos en materia de la conculcación de los derechos humanos más básicos, situación ésta que aún hoy estamos tratando de desentrañar y resolver en el caso de Argentina.

En otro orden de cosas, es claro que las FFAA operan con una lógica diferente a las FFSS, y está bien que así sea en la medida en que sus funciones son distintas. Las FFAA operan siempre basadas en el concepto antinómico *amigo-enemigo*. En el pasado, bajo las dictaduras militares, ello hacía que los ciudadanos que no se subordinaban a los gobiernos de facto debían ser tratados como enemigos de la Nación. Si le sumamos a ello que las FFAA son la fuerza del Estado Nacional que posee el monopolio del mayor nivel de violencia legal del Estado, tendremos por resultado que el ciudadano que pensaba diferente, se lo reprimía bajo la lógica de que era un enemigo de la Nación, y que por lo tanto debía ser aniquilado.

Al mismo tiempo esta expansión de las FFAA hacia el sector de la seguridad interior provocó que nuestras fuerzas policiales y de seguridad, siendo fuerzas civiles auxiliares de la justicia en la represión de la delictividad, se militarizaron, adoptando niveles de violencia que ciertamente caen por fuera de lo que debe ser una adecuada doctrina para este sector del Estado. Ello provocó una militarización de la seguridad interior, que también favoreció la violencia estatal ilegal en aquellos años, flagelo éste que aún hoy no termina de ser superado.

Es por ello por lo que hay que evitar, al menos en nuestros casos, la “tentación” de comprar ideas derivadas de otras agendas y experiencias históricas en forma mecánica, ya que han probado ser altamente negativas para nuestras

sociedades. La complejidad de las problemáticas de seguridad en un sentido amplio del término, nos obligan a buscar respuestas acordes a dicha complejidad y evitar lo que aparece como “atajo” que en definitiva suele resultar una dolorosa experiencia para la sociedad. Tampoco sirve para nuestra realidad el argumento que es meneado en otras latitudes del continente latinoamericano de que el uso de las FFAA en este tipo de tareas se justifican, por ausencia, o poco desarrollo de fuerzas policiales o de seguridad. No es, en ninguna situación, nuestro caso.

En otro orden de cosas, reitero que, en mi opinión, en lo inmediato, es necesario realizar un esfuerzo contundente en el Congreso de la Nación, para que éste promueva como uno de los pilares básicos del Estado que es, una mejor calidad de los sistemas de control y seguimiento sobre temas tales como:

- Una participación más activa en la seguimiento de los organismos y actividades de Inteligencia Militar, a ser desarrollados desde la Comisión Bicameral de seguimiento de dichos órganos y actividades, misma que hasta el presente es bastante pobre.
- Mayor y más puntual labor de seguimiento sobre los planes anuales de ejercicios en los que internacionalmente participan nuestras FFAA dentro y fuera del país.
- Mejorar la calidad del debate parlamentario en cuanto a la búsqueda de consensos para concretar una futura doctrina de defensa.
- Mejorar el debate y seguimiento de las operaciones de paz en las que la Argentina participa o deberá participar en el futuro.

- Generar equipos de asesores permanentes en ambas cámaras en el marco de las comisiones de defensa, con conocimiento mínimo de por lo menos en estos temas planteados, que sirvan para el mantenimiento de la memoria dentro del Congreso Nacional. Ello servirá para evitar la cíclica pérdida de experiencia debida a la rotación de los legisladores, quienes cuando terminan su mandato se llevan consigo a sus asesores

Finalmente a nivel del ministerio civil de Defensa es necesario desarrollar, en lo inmediato, recursos humanos civiles con un mayor conocimiento específico no tanto de la problemática de la defensa en general, recursos éstos que hoy afortunadamente existen, sino en el terreno técnico militar, de modo de contar con una interlocución calificada desde el lado civil, para el debate de los perfiles de equipamiento, sistemas de armas, comunicaciones, etc.

En lo concerniente a la Escuela Nacional de Defensa es necesario una rápida reconversión de ésta hacia otro perfil institucional, más acorde cómo centro de formación de los recursos humanos para el nivel superior de conducción, que deberán poder ser luego absorbidos por el cuadro del ministerio de Defensa. Ello deberá motivar un cambio profundo del currículo actual de enseñanza, en el cuerpo de profesores y necesariamente su dirección debería pasar definitivamente a manos civiles. Por el momento el producto que egresa de dicha escuela no es podido ser absorbido por el sistema, en la medida en que su perfil encaja poco con las necesidades del sistema. Esta institución debería, junto con el Estado Mayor Conjunto transformarse en los tanques de pensamiento doctrinario para la Defensa Nacional. No avanzar en esta dirección implicaría desperdiciar en el futuro un esfuerzo que podría y debiera ser positivamente capitalizado.

Señalo la necesidad de producir un cambio profundo en el perfil de esta institución, no sólo porque a mi juicio es necesario para nuestro país, sino porque sé de la existencia de muchas otras escuelas semejantes en el continente, que padecen de vicios similares y tal vez el mencionar nuestro caso aquí pueda ser de utilidad para la toma de conciencia de otros. Estos cambios deberán ser realizadas en un plazo perentorio, con vigor y con una mirada positiva, pensando que las FFAA del presente en la Argentina, por muchas debilidades o defectos que padezcan todavía, deben ser entendidas hoy como parte de la solución de los retos que se plantean y no como el problema en sí mismas.

#### Notas

1 <https://www.iugm.es/adeFal/documentacion/cv/cvjaimegarreta.htm>



#### Comité Editorial:

- Bertha García Gallegos (PUCE)
- Francisco Rhon Dávila (+) (CAAP)
- Juan Pablo Aguilar (USFQ)
- Marco Romero Cevallos (UASB)
- David Arcentales (PUCE)
- Cristina Chuquimarca (PUCE)

#### Asesoramiento Internacional:

- Dr. Gustavo Suárez Pertierra - UNICEF - España
- Dr. Louis Goodman - American University (USA)

#### Investigador:

- Daniel Cabrera Borja

### Programa Democracia, Seguridad y Defensa

Dirección: Av. 12 de Octubre y Patria. Universidad Católica. Torre 2, piso 12, oficina 3.

Teléfonos: (593-2) 299 1041 / (593-2) 299 1700 ext. 1474 / 1041

e-mail: [bgarcia@puce.edu.ec](mailto:bgarcia@puce.edu.ec)

Este boletín forma parte de los proyectos de vinculación con la colectividad de la PUCE

Correspondencia y solicitud de ejemplares: [programa.dsd.puce@gmail.com](mailto:programa.dsd.puce@gmail.com)

