



# Democratización de la seguridad para prevenir los conflictos y consolidar la paz

*Cuando estábamos bajo el régimen militar, no obteníamos nada del gobierno, pero teníamos paz. Ahora estamos en democracia, no obtenemos nada del gobierno, y tampoco tenemos paz.*

Muhammad Umaru, sastre, Nigeria<sup>1</sup>

El desarrollo humano en su sentido más amplio requiere una gobernabilidad democrática que permita la participación de todas las personas en las instituciones y las decisiones que moldean sus vidas, y que haga responder de sus actos a todos los que están en el poder. El logro del desarrollo humano también depende de la paz y de la seguridad personal.

En los países en que los gobiernos no han garantizado la paz civil –como en el Afganistán, Somalia, Liberia o Sierra Leona en los últimos años– la gente comienza a preguntarse si para tener gobernabilidad democrática es necesario sacrificar la paz. Después de los 53 conflictos internos armados de importancia que durante el decenio de 1990 dejaron un saldo estimado de 3,6 millones de muertos (en su mayoría civiles), es fácil entender por qué algunas personas pueden preferir una paz despótica a la falta total de paz<sup>2</sup>.

El reto de mantener la paz ocupa un lugar preponderante en muchos otros países, entre ellos muchos de los que abrazaron triunfalmente la democracia en los decenios de 1980 y 1990. Desde 1989 los ejércitos nacionales han intervenido en los asuntos políticos de 13 Estados subsaharianos: aproximadamente uno de cada cuatro países de la región<sup>3</sup>. En el Pakistán en 1999, los jefes militares retomaron el control de las instituciones democráticas bajo la bandera del mantenimiento de la paz civil. En Zimbabwe, en el período 2000-2002, el gobierno electo ha menoscabado la democracia y la seguridad personal al utilizar a las fuerzas de seguridad del país en aras de sus propios objetivos. En otros países, el riesgo de tener un «Estado fallido» –en el que la seguridad está fragmentada, o incluso privatizada– es por lo menos tan alto como el riesgo de volver a caer en un régimen autoritario brutal.

¿Significa esto que el orden civil es incompatible con la democracia auténtica en esos países? Muchos dirían que sí, con el argumento de que la gente necesita que los gobiernos centren

primero sus esfuerzos en la paz y la consolidación del Estado, y después en la consolidación de la democracia. Otros llegan a la conclusión opuesta: los pueblos de esos países no tendrán paz pública ni seguridad personal duraderas mientras la policía, los militares y otras fuerzas de seguridad no estén bajo un firme control democrático.

Hay hechos recientes que respaldan el segundo argumento, ya que demuestran que en las democracias establecidas es muy difícil que se produzcan guerras civiles<sup>4</sup> –y que hasta las democracias menos arraigadas están en mejores condiciones de lidiar con la frecuente inestabilidad política que los regímenes autoritarios. ¿Por qué? Probablemente porque a diferencia de las dictaduras, las democracias ofrecen medios no violentos de resolver los conflictos políticos, y los grupos de la oposición pueden tener la esperanza fundada de que algún día les llegará el turno. En el ámbito internacional, los estudios también han demostrado la ausencia casi total de guerras entre democracias, lo que apoya el concepto de *paz democrática*<sup>5</sup>. El hecho de que los países democráticos parezcan disfrutar de una paz permanente entre ellos pone en tela de juicio la opinión ampliamente difundida de que los Estados nacionales están condenados a existir en estado de guerra.

Sin embargo, la historia también demuestra que los primeros años del proceso de formación de un Estado democrático tienden a ser los más peligrosos, tanto para la democracia como para la paz civil. Entre 1951 y 1999, 46 gobiernos electos fueron derrocados por la fuerza por regímenes autoritarios<sup>6</sup>. Y casi todas las democracias más estables de la actualidad –entre ellas la de los Estados Unidos– padecieron una guerra civil en los comienzos de su historia. En la mayoría de ellas debieron pasar varias generaciones antes de que se lograra crear un ejército profesional sometido al control cívico democrático. Esto debería hacer reflexionar a cualquiera que sostenga que los objetivos de consolidar la democracia y garantizar el orden público están perfectamente alineados. Es más fácil poner en marcha una gestión democrática de gobierno que institucionalizarla.

En este capítulo se analiza la importancia para el desarrollo humano de la seguridad personal y el

*A diferencia de las dictaduras, las democracias ofrecen medios no violentos de resolver los conflictos políticos, y los grupos de la oposición pueden tener la esperanza fundada de que algún día les llegará el turno*

*Los ciudadanos pueden ayudar a trazar la política de seguridad hasta en los países más pobres*

les de transparencia (véase el recuadro 4.3), lo más probable es que también se acerquen bastante al verdadero control cívico democrático. Una mayor transparencia fortalece la autoridad de las instituciones democráticas oficiales como el parlamento y el poder judicial. También abre las puertas para que la sociedad civil y los medios de difusión refuercen la obligación de rendir cuentas y el control civil, mediante el examen cuidadoso de los presupuestos de seguridad, el aporte de conocimientos técnicos y la apertura de las políticas de seguridad al debate público.

Los ciudadanos pueden ayudar a trazar la política de seguridad hasta en los países más pobres. En Sierra Leona en 1998, poco después del restablecimiento del gobierno electo que había sido derrocado por el ejército y el Frente Revolucionario Unido, el Poder Ejecutivo comenzó a hacer planes para reconstituir a las fuerzas armadas. En respuesta a ello, las organizaciones de la sociedad civil celebraron reuniones de consulta con la participación de muchos interesados y presentaron al gobierno una serie de propuestas de reforma –entre ellas la de dar una amplia difusión a fotografías de todo el personal reclutado, para que la población civil pudiera vetar a las personas que hubieran cometido violaciones de los derechos humanos. El gobierno respondió favorablemente a muchas de estas sugerencias.

En Europa central y oriental también hay ejemplos de que es posible encontrar soluciones que beneficien a todos, cuando las instituciones democráticas se combinan con nuevas formas de democracia participativa. La participación popular fomenta la confianza del público y levanta la moral de las fuerzas de seguridad, aún cuando haga rendir cuentas de sus actos a los miembros del sector de la seguridad. Estos esfuerzos están generando una nueva corriente de pensamiento en torno a la democracia y la seguridad.

Desde principios del decenio de 1990, muchos países de Europa central y oriental –Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa y, en menor grado, Bulgaria y Rumania– han estado democratizando las relaciones entre civiles y militares<sup>15</sup>. Con pocas excepciones, la amenaza de intervención militar directa en la política interna es muy reducida. Los nuevos mecanismos jurídicos e institucionales de supervisión de los asuntos militares por los civiles han permitido una mayor transparencia y han creado más oportunidades de participación de los parlamentos, los medios de difusión, los académicos y las organizaciones de la sociedad civil en las políticas de seguridad. Al generar un enfoque más amplio de las relaciones entre civiles y militares, estas reformas democráticas han respaldado las medidas adoptadas en muchos países para establecer mecanismos civiles de elabo-

ración de la política de defensa y de gestión del sector de la seguridad.

Sin embargo, cuando los efectivos del ministerio del interior, la policía paramilitar y los servicios de inteligencia son llamados a intervenir en las luchas políticas internas, a menudo ponen en peligro los esfuerzos por mejorar el control cívico democrático. En la Federación de Rusia y en Ucrania, los ministerios del interior tienen 100.000 militares y equipo pesado para lidiar con la disensión política interna<sup>16</sup>. En consecuencia, resulta tentador para los funcionarios electos (especialmente los políticos extremistas) manipular a las fuerzas de seguridad con fines partidarios o, peor aún, crear grupos armados sin respaldo legal, como la milicia Ogoni en Nigeria. Es fundamental resolver estas y otras cuestiones relacionadas con el desarrollo de la capacidad del Estado para consolidar el control democrático efectivo.

*FOMENTO DEL PROFESIONALISMO Y LA NEUTRALIDAD POLÍTICA*

Los esfuerzos por transformar a las instituciones de seguridad deben también generar cambios desde adentro. Esto requiere una modificación de la cultura interna y la creación de nuevos incentivos para que los miembros respeten la autoridad civil democrática y defiendan el interés público. Los oficiales superiores deben adoptar una posición firme en contra de la corrupción. También deben dejar claro que no tolerarán el desvío de recursos del Estado –como el uso de vehículos militares y policiales con fines personales.

El logro de estos objetivos puede ser una cuestión de formación profesional. En efecto, a largo plazo es probable que no haya mejor solución que el entrenamiento militar y una educación de base amplia que enseñe a los soldados a respetar los derechos humanos y a acatar los principios de la gobernabilidad democrática. Las academias militares nacionales lo hacen, pero a la hora de reclutar personal y conceder ascensos, deberían aplicar criterios altamente profesionales, que se presten menos a la interferencia política y la corrupción. Tal vez más urgente aún sea la formación profesional de los agentes de policía, ya que ello puede contribuir en gran medida a promover la rendición de cuentas y aumentar la confianza del público. Los programas de orientación inicial para agentes de policía deberían centrar la atención en lo que significa ser un agente de policía en una sociedad democrática, haciendo especial hincapié en una labor policial respaldada por el consentimiento<sup>17</sup>.

Para alcanzar estas metas se requieren también ingresos públicos suficientes. Sin el equipo apropiado y salarios decentes, las fuerzas de seguridad tendrán problemas de disciplina y

corrupción. En el caso de la policía, los recursos públicos pueden a veces complementarse mediante asociaciones innovadoras entre el sector público y el privado. Desde 1990, el Comité de Enlace de la policía con la ciudadanía de Karachi (Pakistán) ha prestado servicios gratuitos de atención de la salud a los agentes de policía heridos en cumplimiento del deber. El comité, que es financiado por empresas, también hizo instalar recientemente conexiones de gas en apartamentos ocupados por agentes de policía y sus familias, así como cañerías de agua, muebles, luz y un parque infantil. Estas iniciativas conjuntas de los sectores público y privado levantan la moral de los agentes de policía – otro elemento necesario para crear una fuerza policial más eficaz y exenta de corrupción.

Además de apuntar a estas metas fundamentales a largo plazo, los dirigentes democráticos deben tomar medidas para modificar el comportamiento de las fuerzas de seguridad – en particular castigando las violaciones de los derechos humanos y el comportamiento no profesional. La aplicación de códigos profesionales de conducta policial, militar y de inteligencia, y la creación de tribunales de revisión dentro de los servicios de seguridad pueden ser útiles en tal sentido, al igual que las comisiones civiles que investigan los posibles excesos. Las investigaciones de las violaciones de los derechos humanos cometidas durante las guerras que se han llevado a cabo en El Salvador, Guatemala y Sierra Leona después de la guerra, a menudo iniciadas por los gobiernos y por organizaciones de la sociedad civil, han sido pasos importantes con miras a imponer una rendición de cuentas más rigurosa en el sector de la seguridad. Han contribuido a hacer públicas las violaciones de los derechos humanos cometidas en forma encubierta –o incluso abiertamente– por las fuerzas de seguridad.

A mediano y largo plazos, la reforma judicial es también crítica para exigir la rendición de cuentas en el sector de la seguridad. La lucha de la policía contra la delincuencia no promoverá la seguridad personal si es fácil sobornar a los jueces o si no hay cárceles para los delincuentes condenados. Cuando los sistemas de administración de justicia están controlados por personas privilegiadas cuyos nombramientos son meramente premios políticos, es probable que el cumplimiento forzoso de la ley sea parcial – y que en vez de *someterse al imperio de la ley*, esos sistemas *se sirvan de la ley* (lo que puede permitir la manipulación de los tribunales)<sup>18</sup>. Cuando los órganos de la administración de justicia dejan de cumplir sus funciones esenciales, como la expedición de órdenes judiciales y otros decretos judiciales, los agentes de policía deben recurrir a medios ilegales para desempeñar sus tareas normales<sup>19</sup>. Los sistemas judiciales y penitenciarios corruptos también

menoscaban el profesionalismo y la credibilidad del sector de la seguridad si permiten que los delitos cometidos por soldados o agentes de policía queden impunes.

#### SEPARACIÓN DE POLICÍA Y MILITARES Y PROMOCION DEL CONTACTO CON LA COMUNIDAD

En muchos países no existe un límite claro entre los militares (como guardianes de la seguridad externa) y la policía (como guardián del orden público interno) en lo que respecta al deber de rendición de cuentas y el comportamiento de las fuerzas de seguridad. Cuando se mezclan las funciones y la capacidad de fuego de la policía con las de los militares se corre el riesgo de que se cometan excesos y se incurra en una violencia innecesaria, como ha ocurrido en Haití y en partes de América Central. También aumenta la probabilidad de que los políticos utilicen a la policía como un instrumento de poder arbitrario –como en Zimbabwe en el período 2000-2002.

En Botswana, Ghana, Mauricio, el Senegal y Sudáfrica, la clara división de funciones entre los militares y la policía ha fomentado el profesionalismo de ambas fuerzas<sup>20</sup>. Otros gobiernos latinoamericanos con una larga historia de control militar, como El Salvador y Guatemala, también han estado separando a los militares de la policía<sup>21</sup>.

Estas reformas deben combinarse con medidas destinadas a aumentar el prestigio y reforzar la capacidad de la policía. Aun en aquellas comunidades en que la corrupción y los malos tratos por parte de la policía han sido la norma, los esfuerzos por aumentar la confianza pueden promover una nueva relación entre la policía y la población. Una forma de lograrlo consiste en hacer que la policía se involucre en la vida de los jóvenes, las minorías étnicas y los grupos de bajos ingresos. Otra es apoyar una labor policial basada en los principios de la policía comunitaria (recuadro 4.5).

Las fuerzas policiales que tienen agentes de diversos orígenes tienden a responder mejor a los problemas que plantean las comunidades heterogéneas. Desde que se nombró y adiestró a mujeres como agentes en el Estado de Pará (Brasil), aumentaron las denuncias de violencia contra mujeres y niñas formuladas ante la policía y los hospitales. En Bosnia y Herzegovina y en la ex República Yugoslava de Macedonia, las fuerzas policiales están generando confianza y respeto gracias a su composición más equilibrada desde el punto de vista étnico. Además, las fuerzas policiales no deberían dar un trato especial a ciertas unidades, como las de investigación de delitos y lucha contra los estupefacientes. Ello puede generar graves tensiones internas.

*En muchos países no existe un límite claro entre los militares y la policía en lo que respecta al deber de rendición de cuentas y el comportamiento de las fuerzas de seguridad*

Reformas como las mencionadas llevan tiempo y requieren un profundo compromiso político. Para que los cambios puedan perdurar, los dirigentes democráticos deben asegurarse de que las instituciones de seguridad se sientan protagonistas del proceso. Estas reformas plantean desafíos singulares, pero también generan beneficios incomparables – para la seguridad de los ciudadanos y la credibilidad de la democratización. La reforma de la policía sudafricana es un ejemplo digno de mención. Después de las elecciones de 1994, algunos miembros del gobierno y el parlamento se capacitaron en tareas de supervisión y dirección en forma autodidacta y en colaboración con sindicatos, iglesias e institutos de investigación. Pese a las múltiples dificultades, la firme conducción política y las asociaciones con la sociedad civil están dando lugar a una fuerza policial menos militarizada y más profesional.

#### CONDICIONES PARA EL CAMBIO EN EL SECTOR DE LA SEGURIDAD

Una reforma sustancial del sector de la seguridad abarca tantos aspectos profundamente arraigados de la gobernabilidad local y nacional que puede parecer una tarea imposible. Tiene una dimensión política (el control civil de las fuerzas de seguridad), una dimensión económica (el consumo de recursos por las fuerzas de seguridad), una dimensión social (garantizar la seguridad de los ciudadanos) y una fuerte dimensión institucional (la profesionalización del sector de la seguridad y la separación institucional de los diversos componentes)<sup>22</sup>. Sin embargo, hay una serie de hechos que pueden contribuir a desencadenar reformas importantes en el sector de la seguridad:

- *Las restricciones económicas:* se introducen reformas como resultado de las presiones

financieras para que se reduzca el tamaño de las fuerzas armadas –como en Uganda y otros países africanos.

- *El control civil:* se produce un cambio en el poder y los militares renuncian por voluntad propia o son depuestos por la fuerza –como en Indonesia y en muchos países latinoamericanos.
- *La integración en el mundo occidental:* las fuerzas armadas son modernizadas como parte de los esfuerzos para lograr la incorporación a la Unión Europea y a la OTAN –como en muchos países de Europa central y oriental.
- *Nuevos ejércitos:* a menudo financiados y entrenados inicialmente por donantes extranjeros, sienten la influencia de la sociedad civil para que respeten los derechos humanos –como en Bosnia y Herzegovina, El Salvador, Estonia, Letonia, Lituania y Timor Oriental.
- *Escándalos:* con frecuencia son desatados por los medios de difusión, influyen en las reformas de la policía, los organismos de inteligencia y las relaciones entre civiles y militares –como en muchos países industrializados.

Cuando estos hechos se combinan con dirigentes dedicados y una sociedad civil comprometida, se dan las condiciones propicias para introducir reformas democráticas importantes en las fuerzas de seguridad que pueden respaldar un cambio político más amplio –especialmente en los países que se recuperan de un conflicto violento armado.

#### CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DEMOCRÁTICA EN LAS SOCIEDADES DEVASTADAS POR LA GUERRA

En las sociedades devastadas por la guerra, el punto de partida para lograr cualquier otro progreso es la implantación de un control efectivo del uso de las fuerzas armadas. Sin ese control, los que intentan consolidar la paz corren el riesgo constante de sufrir un revés en el proceso de creación de un Estado que funcione. La consecuencia extrema, como en el Afganistán y Somalia, es una anarquía sin límites y un terreno fértil para el extremismo violento.

Una intervención internacional oportuna puede atenuar las tensiones entre la consolidación de la paz civil y la instauración del control democrático. ¿Cómo? Generando un clima de paz civil que permita la creación de instituciones democráticas nacionales. Sólo durante los primeros años del decenio de 1990 se emprendieron más misiones de mantenimiento de la paz que en los primeros cuatro decenios y medio de existencia de las Naciones Unidas. Pero si bien esta nueva generación de operaciones de paz puede ayudar a poner fin a la violencia, no puede por sí sola promover una paz democrática duradera. Las tensiones internas no desaparece-

#### RECUADRO 4.5

#### Una labor policial basada en los principios de la policía comunitaria permite mejorar la imagen de la policía

Las reformas de la policía, especialmente las que crean fuerzas nuevas, deben fomentar una nueva relación con las comunidades locales. Una labor policial basada en los principios de la policía comunitaria puede superar la desconfianza y promover la colaboración entre las comunidades y la policía al darle a la gente un papel importante en la definición y la orientación del desempeño de la función policial.

En 1997, en el marco de un proyecto piloto de policía comunitaria que se llevó a cabo en Hatillo (Costa Rica), un barrio de la capital, se hizo participar a la comunidad en la lucha contra la delincuencia a través de cuatro delegaciones de policía y una comisión asesora del comandante del distrito compuesta de ciudadanos. Las delegaciones de policía prestaban ser-

vicios regulares de patrulla, mientras que la comisión identificaba los problemas de seguridad y las soluciones posibles. Un año después de iniciado el proyecto, la delincuencia en esa zona había disminuido un 10%, la percepción de inseguridad había bajado un 17% y el temor de sufrir robos en el propio domicilio había disminuido un 32%. Mientras que el 71% de las personas encuestadas en Hatillo pensaba que la delincuencia había aumentado en el país, solamente el 38% consideraba que esto se aplicaba también al caso de Hatillo. Además, solamente el 8% de los encuestados dijo no haber visto nunca a la policía en el barrio, a diferencia del 38% que había hecho esa misma afirmación antes del proyecto. El proyecto ayudó a mejorar la imagen de la fuerza policial en Hatillo, y su éxito llevó a que se extendiera a otras comunidades.

Fuente: Neild 1998.

rán fácilmente si el conflicto y una mala gestión de gobierno han fracturado los cimientos del Estado. Esto refuerza los argumentos a favor de las medidas «preventivas» de consolidación de la paz democrática, destinadas a promover la solución pacífica de conflictos incipientes antes de que se conviertan en guerras.

Cuando el orden básico se ha resquebrajado, las presiones derivadas de la falta de tiempo y recursos generan una tensión entre el restablecimiento de la paz civil y la instauración del control democrático. El ejemplo de Camboya a principios del decenio de 1990 indica que la celebración de elecciones nacionales y locales en un clima de violencia y desconfianza generalizadas puede echar por tierra el proceso de paz o legitimar a las partes beligerantes, como sucedió en Bosnia y Herzegovina después de los Acuerdos de Paz de Dayton. En cambio, las experiencias de El Salvador, Mozambique, Timor Oriental y otras situaciones posteriores a conflictos sugieren que es posible realizar progresos considerables en tres aspectos fundamentales:

- La reforma o la creación de fuerzas militares y policiales profesionales.
- La desmovilización y la reinserción de los combatientes.
- La creación de un espacio político para la reconciliación sobre una base amplia.

#### REFORMA O CREACIÓN DE FUERZAS MILITARES Y POLICIALES PROFESIONALES

Como ya se señaló, en muchos países en desarrollo las funciones de los militares y de la policía no están claramente diferenciadas. Durante una guerra la distinción se borra por completo, ya que las fuerzas armadas se encargan tanto de la seguridad externa como de la seguridad interna del Estado. Esto determina la necesidad de identificar las principales amenazas a la seguridad en las sociedades devastadas por la guerra y de formular políticas apropiadas para las fuerzas armadas, la policía, los servicios de inteligencia y otras fuerzas de seguridad. Algunas de las tareas más importantes consisten en lograr que las fuerzas armadas sean más manejables, menos costosas y más profesionales, y que estén claramente separadas de la policía.

Una vez terminados los conflictos armados, muchos países de África occidental y meridional y de América Central han reexaminado la composición y el papel de sus fuerzas militares. Sierra Leona y Sudáfrica incorporaron ex combatientes a sus fuerzas armadas, y al mismo tiempo modificaron la misión y la orientación de sus militares. En el Afganistán se espera que un ejército multiétnico pueda poner fin a las luchas entre facciones de las etnias tayika, pashtun, hazara y otras. Un experimento similar en Bosnia y Herzegovina

ha dejado algunas lecciones para otros países devastados por la guerra (recuadro 4.6).

La creación de una fuerza de policía civil (apolítica) –en algunos casos a partir de cero– suele ser una prioridad en los acuerdos de paz. Es especialmente importante para promover la paz civil después de una guerra, cuando la delincuencia organizada, el contrabando de armas y la violencia proliferan –y tienen probabilidades de aumentar en la medida en que las comunidades estén desbordadas de combatientes desempleados. Desde El Salvador y Gaza hasta Bosnia y Herzegovina, Mozambique y Rwanda, la transición de la guerra civil a la sociedad civil ha estado vinculada a fuerzas policiales de base amplia, obligadas a rendir cuentas democráticamente, imparciales, despolitizadas y compuestas de diferentes sectores políticos y grupos étnicos<sup>23</sup>. Una fuerza de estas características sólo puede crearse mediante una capacitación eficaz –particularmente en las técnicas de la policía comunitaria y otro tipo de capacitación especializada– y merced a un mayor equilibrio étnico y de género. Puede ser tentador convertir a los soldados en agentes de policía, pero esto debe manejarse con cuidado. Los soldados, sobre todo los que han cometido violaciones de los derechos humanos, pueden tener métodos y una experiencia poco adecuados para la policía.

#### RECUADRO 4.6

#### Creación de fuerzas de seguridad de costo razonable y con equilibrio étnico en Bosnia y Herzegovina

Con la firma de los Acuerdos de Paz de Dayton en 1995, la comunidad internacional trató de encarar el problema de los tres ejércitos beligerantes surgidos a raíz de la guerra, que habían causado tanto daño en Bosnia y Herzegovina –las fuerzas bosnias musulmanas, el Consejo de Defensa bosnio croata de Croacia y el Ejército Serbo-Bosnio. Poco después la ayuda se amplió con el fin de establecer normas de gestión democrática en todo el espectro de los organismos de seguridad y otras instituciones del país (los militares, la policía, el servicio de aduana y frontera, los órganos judiciales, el sistema penitenciario y los servicios de inteligencia). La comunidad internacional no había destinado tantos recursos a la reforma del sector de la seguridad de un país desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Desde entonces se han puesto en práctica diversas iniciativas para tratar de promover la confianza entre los antiguos ejércitos y crear las condiciones necesarias para que exista un sistema de seguridad apropiado, común, eficaz en función de los costos y duradero. El elevado gasto militar, que consume el 40% del presupuesto del Estado, sigue siendo motivo de grave preocupación.

Sin embargo, con la lenta desmovilización de 370.000 soldados, de un total estimado de 400.000 en 1995, el presupuesto militar se ha tornado más manejable. Aun así, se requiere todavía un importante volumen de recursos para crear empleos para los ex soldados y darles educación y orientación.

Reducir la desconfianza entre los ex combatientes ha sido más difícil que crear fuerzas de seguridad de costo razonable. Mientras no se resuelva el problema de la existencia de tres ejércitos en un mismo Estado, todo lo que se avance en la instauración del control cívico democrático y en la profesionalización de las fuerzas armadas será un logro frágil e incierto. Los planificadores internacionales esperan que, para el año 2005, se produzca una convergencia de las políticas de defensa que permita adoptar un criterio común a nivel de todo el Estado. Se ha tratado de promover el consenso entre los ejércitos bosnios mediante ejercicios de entrenamiento conjunto, criterios rigurosos de selección de nuevos agentes de policía y la inauguración, en enero de 2001, del primer contingente multiétnico bosnio para desempeñarse como observadores militares de las Naciones Unidas en el extranjero – un buen ejemplo de consolidación de la paz en la práctica.

Fuente: King, Dorn y Hodes, de próxima publicación.

*La desmovilización de los combatientes y su reinserción en la vida normal es una de las prioridades que plantea mayores dificultades en las situaciones posteriores a un conflicto*

La comunidad internacional puede ayudar a crear fuerzas policiales responsables y eficaces en situaciones posteriores a un conflicto. Hasta 1989, sólo tres operaciones de mantenimiento de la paz incluían unidades de Policía Civil de las Naciones Unidas. Con el fin de la guerra fría, la asistencia internacional pudo proporcionar más ayuda policial. Además de la asistencia regional y bilateral, la Policía Civil de las Naciones Unidas es hoy en día una presencia habitual en esta nueva generación de operaciones de mantenimiento de la paz, aunque muchos sostienen que es preciso definir su papel en mayor detalle.

En Camboya, la Policía Civil de las Naciones Unidas velaba por la seguridad pública y detenía sospechosos. En El Salvador y Haití ayudó a diseñar y entrenar una nueva fuerza de policía civil – experiencias que se repitieron recientemente en Kosovo y en Timor Oriental. A medida que las Naciones Unidas asumen tareas más complejas de consolidación de la paz relacionadas con la seguridad pública, su Policía Civil y los organismos de desarrollo en general necesitan contar con una policía internacional debidamente financiada cuyos miembros no sean solamente buenos agentes, sino también expertos en la creación de instituciones –una fuerza policial con experiencia en la formación de academias de policía, en la organización y reestructuración de organizaciones policiales y en el fomento de una policía comunitaria que esté al servicio de los ciudadanos más que al servicio de los regímenes gobernantes que buscan perpetuar su poder (véase el recuadro 4.5)<sup>24</sup>. Para que estas medidas tengan éxito es preciso apoyar a los grupos interesados de cada país para que promuevan la reforma de la policía. También es necesario reunir datos exactos y fidedignos sobre los índices de delincuencia interna –y convencer a los dirigentes de los países devastados por la guerra de que la represión policial es parte del problema y no de la solución.

*GESTIÓN DE LOS PROCESOS  
DE DESMOVILIZACIÓN Y REINSERCIÓN  
DE LOS COMBATIENTES*

La desmovilización de los combatientes y su reinserción en la vida normal es una de las prioridades que plantea mayores dificultades en las situaciones posteriores a un conflicto. Desde 1990 se han producido grandes desmovilizaciones de posguerra en una amplia gama de países: Bosnia y Herzegovina, El Salvador, Eritrea, Etiopía, Guatemala, Haití, Mozambique, Nicaragua, Sierra Leona y Uganda. También ha habido desmovilizaciones en menor escala en el Chad, el Líbano, Malí, Panamá, Rwanda y Sudáfrica. Estos esfuerzos requieren la máxima participa-

ción posible para que los grupos afectados se conviertan en los protagonistas de las reformas.

Hay muchos interesados en que se obtengan buenos resultados. Entre ellos cabe mencionar a los combatientes desmovilizados –tanto hombres como mujeres, ex niños soldados, soldados del gobierno y guerrilleros–, así como a las familias de los ex combatientes, las comunidades en las que se reasientan los ex combatientes y otros grupos que tratan de reintegrarse –como los refugiados que regresan y las personas desplazadas internamente. Otros interesados son las fuerzas de seguridad locales, los organismos del gobierno, las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, las Naciones Unidas y sus organismos y otros donantes oficiales. Sin embargo, la escasez de tiempo y la gran cantidad de personas y grupos involucrados han determinado que, en general, muchos de estos interesados hayan tenido poca influencia en el diseño de los programas de desmovilización y resinserción. De hecho, muchas veces son organismos externos los que dirigen el proceso, acallando las voces de la población local.

Esa participación limitada puede ser inevitable en el período inmediatamente posterior a un conflicto. No obstante, los programas de desmovilización y reinserción deberían estructurarse de tal manera que pudieran ir adaptándose en el transcurso del tiempo, en virtud de un diálogo más amplio con los ex combatientes, sus familias, las comunidades afectadas y otros. En Uganda se permitió que algunos soldados visitaran sus lugares de origen antes de la desmovilización para evaluar la viabilidad de su reintegración. La interacción entre ex soldados y oficiales superiores veteranos facilitó la desmovilización en Rwanda a fines del decenio de 1990.

No es sorprendente que la asistencia destinada específicamente a los ex combatientes haya generado un acalorado debate, en el que se plantearon cuestiones relacionadas con la justicia y el deber de rendición de cuentas. Hay argumentos humanitarios a favor de que se preste un apoyo especial a los ex combatientes: después de la desmovilización, están sin trabajo y lejos de sus hogares. En algunos casos han dedicado años de su vida a luchar por lo que consideraban lo mejor para su país. También pueden haber sido obligados a alistarse en las fuerzas armadas (como en el caso del ejército Derg en Etiopía, y la Renamo, la Resistencia Nacional de Mozambique). Además, pueden tener grandes dificultades para reincorporarse a la vida civil, poniendo quizás en peligro el proceso de paz al involucrarse en actividades delictivas o de oposición política violenta.

El apoyo a los ex combatientes también puede reducir el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras. Ese comercio – esti-

mado en 4.000 a 6.000 millones de dólares anuales – es una fuente de ingresos atractiva para los ex combatientes en sociedades pobres y conflictivas (recuadro 4.7). En Sierra Leona se tuvieron en cuenta estos aspectos cuando, a partir de 1998, se procedió a desarmar y desmovilizar a más de 75.000 combatientes, incluidos unos 7.000 niños soldados<sup>25</sup>.

En la mayoría de los casos, los ex combatientes son ampliamente superados en número por los refugiados que regresan y otras personas desplazadas por la guerra, a las que es preciso preparar rápidamente para que puedan afrontar los múltiples problemas que se plantean en la etapa posterior a un conflicto, incluido el de las minas terrestres (recuadro 4.8). Por lo tanto, cuando los recursos son escasos, los programas de apoyo a la desmovilización tienen que alcanzar un equilibrio, de tal manera que la ayuda prestada a los ex combatientes no sea excesiva pero tampoco insuficiente. Al parecer se ha llegado a un consenso en cuanto a que las medidas especiales de apoyo a los ex combatientes son en general necesarias y se justifican durante el proceso de desmovilización y reinserción – pero que el apoyo que se les brinda en la etapa de reinserción debería, en la medida de lo posible, tener su base en la comunidad y en la zona de que se trate y formar parte de programas de desarrollo más amplios. En efecto, el apoyo de las comunidades suele ser crítico para la reinserción de los ex combatientes. Estas conclusiones ponen de relieve la necesidad de contar con procesos integrales que fomenten la reconciliación y la consolidación de la paz, promoviendo la cooperación diaria sobre el terreno.

#### LA CREACIÓN DE ESPACIOS POLÍTICOS PARA UNA RECONCILIACIÓN DE BASE AMPLIA

Los conflictos armados no favorecen la apertura y la participación políticas. De hecho, con frecuencia las suprimen. Los conflictos armados son además el peor enemigo de los derechos humanos, las personas pobres, los derechos de las minorías y la libertad de información. El período anterior a un cese del fuego (o a veces a la victoria militar) y el inmediatamente posterior a una guerra son críticos para lograr que la política sea más abierta y participativa. Poner fin a una guerra puede ser tan desestabilizador como la guerra misma, y es imposible democratizar en forma inmediata los procesos políticos de adopción de decisiones. No obstante, es necesario que exista el mayor grado de apertura y participación posible para que la paz y la verdadera reconciliación puedan arraigarse – y para que se fortalezca la sociedad civil y los sectores de mentalidad democrática de la población.

Dicho en términos más concretos, si se pone fin a una guerra en virtud de un acuerdo de paz,

RECUADRO 4.7

#### Reducción de las armas pequeñas mediante la consolidación de la paz democrática

La proliferación incontrolada en todo el mundo de un número estimado de 550 millones de armas pequeñas –de las cuales 100 millones son rifles de asalto– contribuye a que cada año mueran unas 500.000 personas en incidentes relacionados con armas de fuego. La disponibilidad y el uso de estas armas no se limitan únicamente a los conflictos, sino que también propician los delitos violentos, la explotación económica y el tráfico ilícito de bienes y personas. Un esfuerzo notable por recoger armas pequeñas y reducir su circulación se lleva a cabo en Albania, donde continúan circulando cientos de miles de armas militares y explosivos. Se ha recuperado cerca de la tercera parte de las armas hurtadas de los arsenales del gobierno en 1997, y más de 100.000 armas han sido destruidas.

El éxito del programa puede atribuirse, en gran medida, a la extensa campaña de sensibilización del público y promoción que puso de relieve el impacto socioeconómico de las armas pequeñas, y a la reunión de datos completos sobre las armas pequeñas para un sistema regional de alerta temprana. Además de aumentar la transparencia, la participación directa de la comunidad ha sido invaluable en el canje de armas hurta-

das por medidas de apoyo a obras públicas como la construcción de carreteras, la rehabilitación de escuelas y la instalación de redes de alumbrado público y teléfonos públicos.

El desarrollo de la capacidad del gobierno –en el marco de un esfuerzo más amplio de reforma de la seguridad– es fundamental para la aplicación de una estrategia global de reducción de las armas pequeñas, que incluya la aprobación de normas legislativas y reglamentarias, medidas de cumplimiento forzoso de la ley, rastreo y marcado, gestión y seguridad de los arsenales, y destrucción de las armas pequeñas y ligeras recuperadas. La cooperación entre las autoridades de aduana, la policía, los servicios de inteligencia y los funcionarios de control de armas a nivel nacional e internacional es otro aspecto importante del Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Un Código Internacional de Conducta sobre Transferencia de Armas como el que propuso recientemente el Dr. Oscar Arias, Premio Nobel de la Paz y ex Presidente de Costa Rica, restringiría aún más la circulación de armas letales –tanto de pequeño como de gran calibre– que se utilizan para matar o herir a miles de civiles cada año.

Fuente: Fundación Arias, BASIC y Saferworld 1997; Muggah y Berman 2001; Naciones Unidas 2001b; PNUD 2001a, 2002a.

RECUADRO 4.8

#### La remoción de minas terrestres exige potenciar a los civiles y a las comunidades

Las minas terrestres y los artefactos explosivos no detonados son un problema que afecta a 90 países y que, según cálculos aproximados, cobra entre 15.000 y 20.000 víctimas cada año. Para destruir las minas terrestres, los programas de desminado humanitario preparan a las autoridades civiles, y no solamente a los militares, para fijar prioridades y asumir la conducción de programas de desminado a largo plazo. Si las actividades de desminado se dejaran únicamente en manos de los militares, podrían tener como único objetivo la defensa de intereses militares estratégicos restringidos, dejando de lado otras zonas en las que la remoción de minas podría beneficiar a los civiles. En Tailandia los militares han cooperado con grupos de la sociedad civil en tareas de desminado, sobre la base de los resultados del Estudio sobre el impacto de las minas terrestres. En el Afganistán se despejaron 24 millones de metros cuadrados de terrenos minados y posiblemente minados en el año 2000, en el marco de diversas asociaciones. En Azerbaiyán, Mozambique y Tayikistán también se han registrado experiencias satisfactorias.

Solamente durante el año 2000 y principios de 2001, se llevaron a cabo operaciones de

remoción de minas en 76 países y regiones. Los programas de desminado que tienen mayor éxito – y que incluyen actividades de sensibilización del público, desarrollo de la capacidad, asistencia a las víctimas, asistencia socioeconómica y promoción, además de la remoción y la destrucción de las minas –fomentan el regreso de los refugiados y de las personas desplazadas internamente. También colaboran en la rehabilitación económica y social de las comunidades, particularmente en lo relativo a la seguridad alimentaria.

Un compromiso político de alto nivel y de base amplia respalda estos programas multifacéticos, cuyo costo estimado es de 200 millones de dólares anuales. Solamente despejar un pequeño campo que podría contener una sola mina puede costar miles de dólares, y el costo total de eliminar por completo las minas terrestres a nivel mundial será de miles de millones de dólares. En países fuertemente minados, los programas de remoción de minas constituyen una prioridad para la consolidación de la paz, que es fundamental para que las organizaciones humanitarias y de desarrollo puedan realizar su labor de manera eficaz y reducir la amenaza de reanudación de conflictos violentos.

Fuente: Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres 2001; Canadá, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional 2001; Naciones Unidas 2001a.

quienes llevarán la voz cantante en la determinación del futuro del país serán las partes que intervengan en las negociaciones y sus equipos. Los civiles, y en particular las mujeres, suelen estar muy poco representados en las conversaciones de paz (recuadro 4.9). El predominio abrumador de los combatientes en las negociaciones puede coartar seriamente el progreso democrático de estas sociedades y reducir la estabilidad de la paz a largo plazo. Sin embargo, el diálogo intercongolesino y la mayor participación de la mujer en los procesos de establecimiento de la paz en el resto del mundo sugieren que este problema está siendo objeto lentamente de un reconocimiento cada vez mayor.

Los encargados del establecimiento de la paz deben también reconocer que los conflictos civiles cruentos y prolongados transforman por completo a las sociedades –ya sea debido al desplazamiento de las poblaciones locales, la destrucción de la infraestructura o la perturbación de las redes familiares y sociales tradicionales. En las sociedades devastadas por la guerra, como la de Sri Lanka, se reclutan combatientes varones de las comunidades pobres. Para sobrevivir, las mujeres de estas comunidades han trascendido con frecuencia las funciones asignadas tradicionalmente a su género en el plano familiar, laboral y de la comunidad. Las negociaciones de paz y los dirigentes locales deben tener

en cuenta estos cambios radicales en la situación real cuando diseñan programas de recuperación y reconciliación. Dar mayor cabida a la opinión de los grupos anteriormente marginados no sólo es moralmente correcto, sino también práctico.

Son cada vez más los procesos de paz que tienen en cuenta la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas y proteger los derechos humanos, inclusive con disposiciones que prevean la creación o el fortalecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos. En 1992, un acuerdo de paz patrocinado por las Naciones Unidas en El Salvador creó la figura del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos con el fin de evitar las violaciones de los derechos humanos vinculadas a la conducta policial, las condiciones en las cárceles, los derechos del niño y la violencia contra la mujer<sup>26</sup>. El Ombudsman de Derechos Humanos de Bosnia y Herzegovina, establecido en los Acuerdos de Paz de Dayton de 1995, tiene amplias potestades para investigar, denunciar, iniciar procesos judiciales e intervenir en ellos<sup>27</sup>. Habida cuenta de los graves problemas de derechos humanos y las presiones a que está sometido el poder judicial en la mayoría de las sociedades devastadas por la guerra, las instituciones de derechos humanos son a menudo fundamentales en la transición hacia la democracia, al promover compromisos internacionales en materia de derechos humanos y cumplir una función esencial de supervisión administrativa –sobre todo en el sector de la seguridad. Otros ejemplos recientes en Guatemala, Kosovo y Timor Oriental subrayan su importancia para la consolidación de la paz democrática en Estados que salen de conflictos civiles y otros conflictos complejos.

Para construir un futuro más estable y participativo, los Estados que están en una situación posterior a un conflicto tienen que afrontar su pasado. Muchos países que se están recuperando de una guerra están analizando diversas formas de administrar justicia, como el proceso gacaca en Rwanda y los juicios comunitarios en Timor Oriental, que pueden ayudar a conseguir el apoyo del público<sup>28</sup>. Además, los tribunales de crímenes de guerra –y, en el futuro, una Corte Penal Internacional– están reparando las injusticias del pasado (véase el capítulo 5). Las comisiones de la verdad también han sido un medio para que la gente exprese sus quejas por las atrocidades cometidas en el pasado –y una forma de hacerle sentir que se ha hecho justicia (recuadro 4.10). Desde 1974 más de 20 comisiones de este tipo –cada una de ellas con objetivos, estructuras y resultados diferentes– han tratado de dejar asentada la verdad en los registros históricos de sus países. En estos procesos, la dificultad estriba en tener que lidiar con la tensión

#### RECUADRO 4.9

### Incorporación de la mujer a la mesa de negociaciones

En la mayoría de las situaciones de posguerra, no es fácil ampliar la participación en el proceso oficial de paz. En las negociaciones de paz y en el diseño y la ejecución de las medidas de consolidación de la paz y reconstrucción – entre ellas la reforma del sector de la seguridad– suele participar únicamente un pequeño grupo de personas. En muchos casos son hombres, especialmente los que habían tomado las armas. Recompensados con un lugar en la mesa de negociaciones, su opinión adquiere un gran peso en las políticas e instituciones de posguerra, entre ellas las fuerzas armadas y la policía.

En la mayoría de los casos, las mujeres quedan excluidas casi por completo de los procesos de adopción de decisiones posteriores a la guerra. Su papel en los diversos aspectos y etapas del establecimiento y la consolidación de la paz ha sido reconocido internacionalmente hace muy poco tiempo. Sin embargo, las mujeres aportan a las conversaciones de paz un conocimiento práctico de las preocupaciones de seguridad de la vida real. Además, su compromiso con la paz es a menudo fundamental para garantizar la sostenibilidad de los acuerdos de paz. Desde Burundi hasta Guatemala o Irlanda del

Norte, su participación en los procesos de paz ha producido beneficios reales para los grupos vulnerables. En la Conferencia Nacional de Paz somalí celebrada en Somalia en mayo de 2002, participaron 100 mujeres, en representación de seis clanes. Como resultado de ello, se asignaron a las mujeres 25 de los 245 escaños de la Asamblea Nacional de Transición.

Entre las iniciativas destinadas a corregir los sesgos actuales, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó, en octubre de 2000, una resolución con el propósito de instar a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a aumentar la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos para la prevención, la gestión y la solución de conflictos. En esa resolución se pide además a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género y que hagan participar a las mujeres en los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz. La decisión de incluir a cuatro mujeres en las conversaciones de Bonn (Alemania) sobre el futuro del Afganistán en diciembre de 2001 y de que dos mujeres ocuparan puestos de alto nivel en el gobierno provisional del Afganistán demuestra que es posible avanzar en este sentido.

Fuente: Centro de Información de las Naciones Unidas en Bonn 2001; Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano; Anderlini 2000; Ball y Brzoska 2002.

que se produce entre la justicia (la retribución) y la reconciliación (el perdón). No siempre se logra un equilibrio perfecto. Sin embargo, para muchas sociedades que salen de un conflicto brutal, estos mecanismos pueden ser la mejor – y la única– opción disponible.

## DEMOCRATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD EN UN MUNDO FRAGMENTADO

El conflicto forma parte de todas las sociedades. La pregunta que cabe hacerse es de qué manera las sociedades pueden expresar un conflicto y crear un espacio político abierto a todos los grupos sin generar violencia ni guerras. Se supone que las democracias tienen la respuesta para este problema, al permitir el debate político abierto y la competencia abierta por el poder. Sin embargo, muchas democracias establecidas no han eliminado los conflictos violentos – como lo demuestran la violencia desatada recientemente en Gujarat (India) y los conflictos de larga data en Irlanda del Norte y Sri Lanka. En otras partes del mundo, los procesos democráticos han sido socavados implacablemente por regímenes autoritarios, a menudo militares, que no dejan casi espacio a la sociedad civil y a la política democrática. Las que salen perdiendo son la paz y la seguridad personal, sobre todo cuando se menoscaba el deber de rendición de cuentas y la eficacia de las fuerzas de seguridad.

El número alarmante de países propensos a los conflictos pone de relieve la necesidad de encarar con un enfoque más amplio la prevención de los conflictos – un enfoque que evite la segmentación artificial entre el período anterior al conflicto, la crisis y la etapa posterior al conflicto. También señala la necesidad de responder con una combinación adecuada de medidas políticas, de seguridad, humanitarias y de desarrollo. Garantizar una paz justa y duradera en situaciones propensas a los conflictos significa crear Estados fuertes y transparentes, con fuerzas militares y policiales profesionales dirigidas por civiles. Significa establecer un marco democrático que tolere la diversidad. Significa construir una sociedad civil abierta que promueva la gobernabilidad democrática y la seguridad personal. Y significa imbuir a todas las instituciones del Estado –pero especialmente a las fuerzas de seguridad– de una cultura de la democracia fundada en el respeto del imperio de la ley y de los derechos y la dignidad de las personas. Esa es la esencia de la consolidación de la paz democrática.

En países que se están recuperando de conflictos violentos armados –como el Afganistán (recuadro 4.11) y Sierra Leona– el costo humano de la falta de una gestión democrática de las fuerzas de seguridad está a la vista. Pero

### RECUADRO 4.10

#### Las comisiones de la verdad como medio de consolidación de la paz

En los decenios de 1980 y 1990, las violaciones graves de los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad bajo los regímenes militares imperantes en varios países de América Latina eran un fenómeno muy extendido. Una vez restablecido el régimen civil, fue en muchos casos difícil enjuiciar a los autores. Las fuerzas de seguridad habían renunciado al poder con la condición de que se aprobara una ley de amnistía, en la Argentina en 1982 y en Chile en 1991. Un tratado de paz prohibió el enjuiciamiento en El Salvador en 1992 y en Guatemala en 1994. También era difícil procesar a los infractores por la gran cantidad de violaciones de los derechos humanos cometidas y por los problemas que existían para reunir las pruebas.

En toda América Latina surgieron comisiones encargadas de registrar las acusaciones, reunir las pruebas y publicar los hechos, como la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, creada en la Argentina en 1983. Esta comisión, creada por el entonces Presidente Raúl Alfonsín y presidida por el escritor

Ernesto Sábato, denunció 9.000 desapariciones en su informe final, titulado «Nunca Más». Otras comisiones similares se crearon más tarde en el Chad (1992), Haití (1994) y Timor Oriental (1999), y dieron a las víctimas un medio de expresar su dolor y a los nuevos regímenes democráticos la posibilidad de refutar las mentiras utilizadas por los regímenes anteriores para encubrir abusos.

La comisión de la verdad y la reconciliación más conocida es quizá la que funcionó en Sudáfrica entre 1996 y 1998. Presidida por el Arzobispo Desmond Tutu, tenía un presupuesto anual de aproximadamente 18 millones de dólares, con 300 empleados en cuatro oficinas nacionales. Lo que es más importante, tenía la potestad de conceder la amnistía – el principal instrumento para alentar a los autores a confesar. Al final de su labor, 21.297 víctimas o familiares de víctimas habían formulado declaraciones y más de 8.000 personas habían solicitado amnistía, aunque sólo unas pocas eran oficiales de grado superior. La comisión ha sido reconocida como un pilar fundamental en la reconstrucción de Sudáfrica después del apartheid.

*Fuente:* Hayner 2001; Ball y Brzoska 2002; Instituto de Paz de los EE.UU. 2002; Tepperman 2002.

estos son solamente ejemplos extremos de los dilemas de seguridad que se les plantean a todos los países cuando tienen que decidir de qué manera van a contrarrestar las amenazas a su seguridad interna y externa, como la proliferación de los delitos violentos o el terrorismo interno e internacional.

En los Estados Unidos y en el resto del mundo, el aumento de la preocupación por el terrorismo ha desencadenado un debate en torno al peligro de coartar los derechos humanos por razones de seguridad nacional. Las medidas antiterroristas adoptadas en respuesta a éstas y otras amenazas nuevas a la seguridad a menudo corren el riesgo de violar los derechos humanos, o por lo menos de facilitar que se violen los derechos humanos – inclusive la prohibición de la tortura y otros tratos inhumanos, el derecho a no ser detenido en forma arbitraria, la presunción de inocencia, el derecho a un juicio justo y las libertades de opinión, expresión y reunión<sup>29</sup>. En el Día de los Derechos Humanos del año 2001, 17 expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas emitieron una declaración en la que denunciaron violaciones de los derechos humanos y medidas dirigidas contra grupos como los migrantes, los medios de difusión, los activistas políticos, los defensores de los derechos huma-

### Lecciones útiles para la consolidación de la paz a largo plazo en el Afganistán

Devastado por dos decenios de guerra civil y azotado además por tres años de sequía y por la omnipresencia de las minas terrestres y los kalashnikovs (fusiles de asalto), el Afganistán afronta desafíos sin precedentes para dar paz y esperanza a sus 23 millones de habitantes. Al encarar los posibles «disparadores de conflictos» en la fase de recuperación actual, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas reconocen la necesidad de vincular las respuestas humanitarias a corto plazo con la recuperación a largo plazo. También reconocen que la clave para garantizar una paz justa y duradera en el Afganistán dependerá del liderazgo y el compromiso que asuman los afganos.

Los éxitos y los fracasos de las operaciones de paz emprendidas por las Naciones Unidas durante el decenio de 1990, a un costo de miles de millones de dólares, dejaron las siguientes enseñanzas que deberían tenerse en cuenta al formular una estrategia de consolidación de la paz a largo plazo en el Afganistán:

- Ordenar en forma inteligente las etapas del proceso de reconstrucción, de manera de lograr un equilibrio entre la necesidad de seguridad y la necesidad de abrir lentamente los procesos de gobierno y ayudar a los más vulnerables.
- Proporcionar financiación y dotar de personal a los programas de reinserción para los 4,8 millones de refugiados y personas desplazadas internamente en el Afganistán (de los cuales el 80% son mujeres y niños), así como para los ex combatientes.
- Fortalecer la gobernabilidad local, para resolver los conflictos interétnicos y entre tribus, evitar la discriminación de las minorías y subsanar las deficiencias del gobierno central.
- Diseñar instituciones de seguridad profesionales y equilibradas desde el punto de vista étnico, sometidas a un claro control civil y guiadas por principios democráticos, con el cometido de proteger la seguridad física de todos los ciudadanos (como en Bosnia y Herzegovina y en Sudáfrica en el decenio de 1990).
- Fortalecer las instituciones de base encargadas de la solución y la gestión de conflictos: la policía, el poder judicial y otros mecanismos de solución de controversias como las shuras.
- Potenciar a los dirigentes civiles para que supervisen programas amplios de desminado y fortalecer la capacidad de las comunidades de proporcionar incentivos para que las armas sean destruidas.
- Generar un mayor respeto por el imperio de la ley y un mayor compromiso con la reconciliación nacional.
- Fomentar el dinamismo de los dirigentes locales, incluidas las mujeres y los jóvenes.
- Obtener el compromiso político y financiero sostenido de la comunidad internacional – algo que constituye siempre un problema en el segundo y el tercer años del programa, cuando el foco de la atención se ha desplazado en otro sentido.

Fuentes: Ottaway y Lieven 2002; PNUD 2001d, 2002b.

nos, los solicitantes de asilo y los refugiados, y las minorías étnicas y religiosas<sup>30</sup>.

Las democracias tienen graves dificultades para encontrar medios legítimos de prevenir los atentados terroristas y enjuiciar a sus autores. Hay pocas soluciones sencillas. Pero el respeto de los derechos humanos está en el centro de lo

que significa ser una democracia y en el núcleo del control cívico democrático del sector de la seguridad. Al responder a las legítimas preocupaciones por la seguridad pública, las sociedades libres no pueden darse el lujo de perder de vista la protección de las libertades individuales fundamentales.

*En la segunda mitad del siglo XX, 50 países dejaron de ser gobernados por regímenes militares autoritarios y pasaron a tener gobiernos democráticamente electos*

orden público, respaldados por un sistema de seguridad estatal sometido a un firme control democrático (véase la contribución especial del Presidente del Senegal, Abdoulaye Wade). Se plantea el interrogante de por qué es tan difícil lograr estas cosas, aun en las democracias bien establecidas. A continuación se evalúan brevemente los factores necesarios para promover el tipo de gobernabilidad democrática que se describe a grandes rasgos en el presente Informe –en todas las democracias del mundo, pero especialmente en las más nuevas y en las situaciones posteriores a un conflicto, como la que se vive en el Afganistán, donde es preciso reconstruir los cimientos del gobierno y del orden público.

#### **LA PRESERVACIÓN DE LA PAZ Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS AL PÚBLICO**

Para construir un Estado que funcione se requiere un nivel básico de seguridad. Al responder a la necesidad de seguridad, los gobiernos democráticos pueden contribuir a sentar las bases para el mantenimiento del orden y la gestión del desarrollo. De esto se desprende que el desarrollo humano se verá impedido de avanzar en los países en que los militares, la policía y otras instituciones relacionadas con la seguridad dominan las instituciones democráticas, o no estén

obligadas a rendir cuentas democráticamente por el poder que ostentan, o donde estén fragmentadas y sean anárquicas (recuadro 4.1). No obstante, ésta es la situación que impera actualmente en la mayoría de los países en desarrollo.

En la segunda mitad del siglo XX, 50 países dejaron de ser gobernados por regímenes militares autoritarios y pasaron a tener gobiernos democráticamente electos<sup>7</sup>. Sin embargo, las intervenciones armadas en los asuntos políticos de los Estados siguen siendo un fenómeno extremadamente común (cuadro 4.1). En muchas otras democracias de países en desarrollo, los militares continúan ejerciendo una profunda influencia política y económica (recuadro 4.2). Por otra parte, las fuerzas de seguridad son a menudo las principales responsables de la formulación de la política de seguridad en las democracias nuevas así como en las antiguas.

Tanto en los países democráticos como en los no democráticos, hay partes del sector de la seguridad que pueden convertirse en el instrumento de partidos o políticos extremistas. En otros casos pueden estar de hecho en manos privadas –de caudillos, grupos paramilitares o empresas privadas de seguridad. Por otra parte, los servicios de seguridad legítimos son con frecuencia incapaces de lidiar con la escalada de la delincuencia, las violaciones de los derechos

### **CONTRIBUCION ESPECIAL**

#### **Gobernabilidad democrática en África**

En la larga y sombría historia de África, marcada por el paso de numerosos regímenes autocráticos y militares, se puede decir sin pecar de exageración que, en estos principios del tercer Milenio, muchas son las señales que permiten afirmar que nuestro continente se halla por fin en el buen camino.

Pasando por alto los numerosos planes que han visto la luz desde las independencias, hace 40 años, por primera vez los Jefes de Estado africanos conciben ellos mismos, en un enfoque a largo plazo, las grandes prioridades de África y los medios de atenderlas en régimen de asociación con los países ricos. La Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD), aprobada por la Cumbre de Jefes de Estado de Lusaka, en julio de 2001, ha enunciado tres grandes principios que sirven de parámetros para llevar a cabo una transformación de África que le permita colmar su retraso con relación a los países desarrollados:

- La buena gobernabilidad es una condición sine qua non para el desarrollo de África.
- En segundo lugar, los Estados africanos optan por el desarrollo a partir del plan regional.
- Finalmente, por vez primera África abre sus puertas a los capitales privados.

En el marco de esas opciones, la NEPAD ha quedado articulada en ocho prioridades: infraestructuras en la amplia acepción de la palabra, educación-forma-

ción, salud, agricultura, medio ambiente, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, energía, y acceso a los mercados de los países desarrollados. La creación de capacidades nacionales para poder responder a esos compromisos va a requerir reformas administrativas y de los servicios civiles, la supervisión de un parlamento fuerte, más participación en el proceso de decisión a todos los niveles, medidas efectivas para luchar contra la corrupción y reformas de la judicatura.

Formas nuevas y valientes de gobernabilidad democrática se extienden por el continente. Promoviendo el pluralismo político, la celebración de elecciones libres y democráticas, el control de los ejércitos por civiles, un sector económico próspero y la protección de las organizaciones sindicales y de los representantes de la sociedad civil, los dirigentes de los países africanos aportan a sus pueblos esperanza y oportunidades.



**Abdoulaye Wade**  
*Presidente de Senegal*

CUADRO 4.1

**¿Quién vigila a los vigilantes?  
Países que sufrieron intervenciones  
armadas en el decenio de 1990**

Argelia, 1992  
Burundi, 1993  
Comoras, 1998  
Congo, 1993 y 1997  
Côte d'Ivoire, 1999  
Etiopía, 1991  
Gambia, 1994  
Guinea-Bissau, 1999  
Haití, 1991  
Lesotho, 1994 y 1998  
Myanmar, 1990  
Níger, 1995  
Nigeria, 1993  
Pakistán, 1999  
República Centroafricana, 1996  
República Democrática del Congo, 1997  
Rwanda, 1993  
Sierra Leona, 1997  
Somalia, 1991

Fuente: Chege 2001; Economist Intelligence Unit 2002; Eldis 2002; Banco Mundial 2002a.

humanos o la violencia étnica. En todos estos casos, la seguridad personal y la gobernabilidad democrática corren peligro, porque los medios de empleo legítimo de la fuerza no están sometidos al control democrático.

*EL CASO DEL DESARROLLO HUMANO PARA  
EL CONTROL CÍVICO DEMOCRÁTICO  
DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD*

A lo largo de la historia, y en muchos países en desarrollo hoy en día, los gobiernos autoritarios se han resistido a los intentos de implantar la democracia o los han aplastado, con el argumento de que la democracia es incompatible con el orden público y la seguridad personal. Sin embargo, la experiencia demuestra lo contrario: el control cívico democrático de las fuerzas de seguridad del Estado, lejos de oponerse a la seguridad personal, es esencial para su existencia. Sin ese control, los supuestos garantes de la seguridad personal pueden convertirse en su mayor amenaza.

Se estima que, durante el siglo XX, los homicidios cometidos por el gobierno o «democidios» – resultado de la violencia directa o de la negligencia grave en desastres de gran magnitud – cobraron las vidas de 170 millones de personas, una cifra muy superior al número de muertes ocurridas en guerras<sup>8</sup>. Los democidios comprenden a los millones de personas muertas en Alemania, China y la Unión Soviética, y en muchos otros países en menor escala (cuadro 4.2). Nada de esto hubiera podido suceder sin el apoyo y el esfuerzo de la policía, los servicios de inteligencia, los militares y las fuerzas paramilitares oficiales y no oficiales. Cuando los gobiernos dependen del sistema de seguridad para

RECUADRO 4.1

**Quién es quién en el sector de la seguridad**

El sector de la seguridad en un país puede tener diversos componentes:

- *Organizaciones autorizadas a hacer uso de la fuerza:* fuerzas armadas, policía, fuerzas paramilitares, gendarmería, servicios de inteligencia (militares y civiles), servicios secretos, guardacostas, guardia fronteriza, autoridades aduaneras, fuerzas de seguridad locales y de reserva (fuerzas de defensa civil, guardias nacionales, guardias presidenciales, milicias).
- *Órganos civiles de gestión y supervisión:* presidente y primer ministro, órganos de asesoramiento sobre seguridad nacional, poder legislativo y determinadas comisiones legislativas, ministerios de defensa, del interior y de relaciones exteriores, autoridades dimanadas de la costumbre y las tradiciones, organismos de gestión financiera (ministerios de finanzas, oficinas de presupuesto, dependencias de planificación y auditoría financiera), organizaciones

de la sociedad civil (juntas civiles de revisión y comisiones de denuncias públicas).

- *Instituciones encargadas de la administración de justicia y de hacer cumplir las leyes:* poder judicial, ministerios de justicia, cárceles, servicios de investigación y procesamiento penal, comisiones de derechos humanos y defensores del pueblo, servicios correccionales, sistemas consuetudinarios y tradicionales de administración de justicia.
- *Fuerzas de seguridad sin respaldo legal:* ejércitos de liberación, grupos guerrilleros, servicios privados de guardaespaldas, empresas privadas de seguridad, milicias de partidos políticos.
- *Grupos de la sociedad civil no establecidos en la ley:* grupos de profesionales, medios de difusión, organizaciones de investigación, organizaciones de fomento, organizaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales, grupos de la comunidad.

Fuente: Ball y otros, de próxima publicación.

ejercer su poder, las fuerzas de seguridad son a menudo la principal causa de inseguridad para sus ciudadanos y para los Estados vecinos.

Las instituciones de seguridad no sometidas a ningún control y no obligadas a rendir cuentas de sus actos suelen cometer abusos contra los miembros más vulnerables de la sociedad, poniendo trabas a la lucha diaria por la supervivencia y a otras libertades fundamentales. En gran parte de África, la tortura, la intimidación y el hostigamiento de los civiles por la policía en nombre de los regímenes gobernantes son moneda corriente<sup>9</sup>. Y en todo el mundo abundan las fuerzas policiales que no están cuando se las necesita, o que no responden a los llamados de ayuda, o que llegan al lugar de los hechos cuando alguien ya ha muerto.

A pesar de todo esto, la gente necesita imperiosamente a la policía para que garantice un nivel básico de seguridad física en sus vecindarios. En las evaluaciones participativas de la pobreza con frecuencia se llega a la conclusión

CUADRO 4.2

**Durante el siglo xx, los democidios fueron mucho más comunes bajo regímenes totalitarios y autoritarios**

Tipo de gobierno	Número de personas desarmadas muertas intencionalmente a manos del Gobierno (millones)	Número de personas muertas en guerras (millones)
Democrático	2	4
Autoritario	29	15
Totalitario	138	14

Fuente: Rummel 1997, cuadro 4.

**Las viejas costumbres no se pierden fácilmente.  
El legado a largo plazo del régimen militar**

Normalmente oculta después de la transmisión del poder a los gobernantes electos, la influencia política y económica de los militares sigue siendo fuerte y renuente a rendir cuentas en la mayoría de las democracias jóvenes – y en muchas de las antiguas también. Desde importantes tratos comerciales oficiales y «oficiosos» hasta potestades constitucionales para disolver un gobierno electo, o amenazas veladas a los dirigentes electos que se opongan a los intereses militares, las fuerzas armadas siguen siendo una institución pública inmensamente poderosa. En muchos países, sus cuantiosos intereses políticos y económicos hacen que los dirigentes democráticos deban proceder con cautela, a veces accediendo a las demandas concretas de los militares, en aras de proteger otras necesidades democráticas imperiosas. Los siguientes son algunos de los ejemplos más conocidos de fuerte influencia militar después de un régimen directo de las fuerzas armadas:

*Nigeria.* El papel que desempeñaron las fuerzas armadas de Nigeria, primero en el derrocamiento (1993) y más tarde en el restablecimiento de las autoridades electas democráticamente (1999) demuestra que ocupan una posición central dentro del gobierno. El ganador de las elecciones de 1999, el Presidente Olusegun Obasanjo, es un ex jefe militar. Algunos miembros de las fuerzas armadas –especialmente los oficiales retirados– continúan ejerciendo influencia política, al proporcionar un volumen importante de fondos a los partidos políticos. Muchos ex soldados son actualmente miembros de la Asamblea Nacional. Algunos oficiales militares retirados también ejercen una influencia omnipresente en sectores importantes de la economía, como la agricultura, la banca, el petróleo y el transporte aéreo.

*Chile.* En 1989, la reforma constitucional consagró la igualdad entre los representantes civiles y militares en todos los sectores del gobierno. Sin embargo, la coalición en el

poder, Concertación, ha luchado para eliminar los escaños de los senadores «designados» (ocho son nombrados, y dos ex presidentes son senadores vitalicios), definir nuevamente las funciones del Consejo de Seguridad Nacional y examinar las fuentes de financiación de los militares. Por ejemplo, las fuerzas armadas reciben el 10% de los ingresos de exportación de Codelco, la empresa de cobre de propiedad del Estado.

*Indonesia.* Más de tres años después del restablecimiento del régimen democrático, los militares y la policía mantienen aún el control efectivo de las políticas y prácticas en materia de seguridad. También siguen teniendo 38 escaños designados en el parlamento nacional, aunque este número es bastante inferior al de hace unos años, y varios generales retirados son miembros del gabinete presidencial. Alrededor de los dos tercios del gasto militar se financia con actividades comerciales militares que están fuera del control del gobierno central.

*Turquía.* El régimen democrático en Turquía fue interrumpido por las fuerzas armadas de 1960 a 1961, de 1971 a 1973 y de 1980 a 1983. Los militares tienen, constitucional y tradicionalmente, la función de guardianes supremos de la constitución, y especialmente del carácter secular del Estado. La constitución de 1982 creó un Consejo de Seguridad Nacional de alto nivel, la mitad de cuyos miembros pertenecen a las fuerzas armadas. La influencia del Consejo en las políticas nacionales ha crecido como consecuencia de la preocupación por los asuntos de seguridad regional.

*Argentina.* La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas de la Argentina investigó a las tres juntas militares que gobernaron el país de 1976 a 1982, y logró la condena de varias figuras poderosas. Sin embargo, la presión ejercida por las fuerzas armadas llevó a que posteriormente se otorgara el perdón presidencial a los oficiales condenados.

Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo humano; Ball y otros 2002; Chege 2001; Omitoogun 2002; *The Economist* 2002.

CUADRO 4.3

**En los Estados Unidos, las personas pobres tienen mayores probabilidades de ser víctimas de delitos violentos, 1999**

Ingreso familiar de las víctimas	Tasa de victimización (delitos por cada 1.000 personas de 12 años o más)
Menos de \$7.500	59,5
\$7.500–\$14.999	45,6
\$15.000–\$24.999	36,1
\$25.000–\$34.999	39,1
\$35.000–\$49.999	30,8
\$50.000–\$74.999	33,7
\$75.000 y más	24,1

Fuente: Estadísticas de la Oficina de Justicia de los EE.UU. 1999, cuadro 14.

de que la falta de seguridad física es una de las principales preocupaciones de las personas pobres<sup>10</sup>. Lo irónico de esta situación es que aquellos que más necesitan de las fuerzas de seguridad profesionales y eficientes –los pobres y las personas socialmente marginadas– son generalmente los que más desconfían de los servicios que prestan estas instituciones públicas, y no sin motivo. Reconocen que, con demasiada frecuencia, las fuerzas de seguridad son las culpables de la proliferación de los conflictos civiles.

Una gestión no democrática de las fuerzas de seguridad también puede distorsionar las prioridades en materia de seguridad. En muchos países, la preferencia por la seguridad militar ha llevado a los gobiernos ya sea a militarizar las fuerzas policiales (haciendo aún más borrosa su distinción de los militares) o a restringirles los fondos, menoscabando su capacidad para garantizar la seguridad de las personas. Especialmente en los países de bajos ingresos, la policía y otras fuerzas de seguridad ganan apenas lo justo para subsistir, reciben poco o ningún entrenamiento, los mandos son corruptos y el nivel de analfabetismo es alto. Por lo tanto, las desigualdades económicas y sociales se traducen en grandes desigualdades en términos de seguridad personal. Como resultado de ello, las comunidades pobres sienten que deben crear milicias locales o incluso recurrir a formas menos organizadas de impartir «justicia». Hasta en los Estados Unidos las personas pobres tienen mayores probabilidades de ser víctimas de delitos violentos que las personas ricas (cuadro 4.3). Por otra parte, en los países industrializados, las empresas y los particulares contribuyen cada vez más al crecimiento del sector internacional de la seguridad privada, que factura 100.000 millones de dólares anuales – una consecuencia directa de las deficiencias de los servicios de seguridad pública<sup>11</sup>.

*UN PODER EN SÍ MISMO: LA DIFICULTAD PARA RENDIR CUENTAS DE SUS ACTOS A LAS FUERZAS DE SEGURIDAD*

¿Por qué ha sido tan difícil para los regímenes democráticos –especialmente los nuevos– controlar a las fuerzas de seguridad y lograr que respondan mejor a las necesidades de seguridad de la población? Porque la historia deja sus huellas. Las autoridades electas de las nuevas democracias suelen depender de las fuerzas de seguridad, inclusive las unidades militares, para mantenerse en sus cargos porque éstas son las fuerzas más poderosas de la sociedad. Por la misma razón, es posible que las autoridades se opongan firmemente a que se exija una mayor responsabilidad y transparencia a los militares, porque dependen del poder de éstos para alcanzar sus propios fines.

Otro motivo es la tendencia natural a la reserva y la falta de transparencia en asuntos de

seguridad. Las políticas de seguridad –tanto internas como externas– son el eje de las relaciones de poder dentro de las sociedades y entre éstas. Sin embargo, también suelen ser el ámbito en el que menos peso tienen la sociedad civil, el gobierno y sus instituciones de supervisión. La falta de transparencia y de rendición de cuentas resulta particularmente problemática a la hora de elaborar los presupuestos, cuando unas pocas personas elegidas del poder ejecutivo toman las decisiones relativas a las políticas y los recursos de seguridad. A menudo se excluye del proceso de adopción de decisiones a los funcionarios clave del ministerio de finanzas y de otros sectores del poder ejecutivo –o éstos advierten que sus decisiones son soslayadas. Y como norma se oculta la información a los órganos parlamentarios –que incluso pueden tener facultades de supervisión de acuerdo con la constitución nacional–, a los medios de difusión y a la sociedad civil.

En muchos países la situación se complica aún más debido a que los militares tienen fuentes de ingresos ajenas al presupuesto oficial. En Nigeria, durante el gobierno del General Sani Abacha, gran parte del Fondo del Petróleo se destinaba a las fuerzas armadas. En otros casos, los militares tienen importantes actividades empresariales. El Ejército de Liberación del Pueblo Chino tenía un vasto imperio comercial. Cuando el gobierno central comenzó a desmantelarlo en 1998, el presupuesto oficial de defensa de China aumentó<sup>12</sup>. En general es casi imposible supervisar y controlar estas actividades extrapresupuestarias, lo que da a las fuerzas armadas una libertad de acción considerable para manejar sus negocios con independencia de cualquier control democrático.

Habida cuenta de que las compras de armamento suelen mantenerse en secreto, la adquisición de armas costosas por autoridades militares no sujetas al deber de rendición de cuentas es terreno fértil para la corrupción, aunque los militares hayan dejado de ejercer el gobierno en forma directa. Las decisiones en materia de adquisiciones se basan a menudo en la política exterior, y no solamente en criterios técnicos. Esto permite a las autoridades militares y a sus homólogos civiles del poder ejecutivo ocultar sus intereses económicos personales bajo el velo de razones poco claras de «seguridad nacional».

Las estrictas jerarquías militares y la falta de un control parlamentario y de auditoría en los asuntos de seguridad limitan aún más el análisis cuidadoso de los contratos de compra de armamento. Según un estudio realizado por el Gobierno de los Estados Unidos, aproximadamente la mitad de los sobornos detectados desde mediados del decenio de 1990 estuvieron relacionados con contratos de defensa –y este dato se refiere únicamente a los casos conocidos de soborno<sup>13</sup>. Los traficantes de armas tanto de

países industrializados como de países en desarrollo realizan sus transacciones en privado y a menudo envían las armas y los pagos a través de países intermedios que no cooperan en casos de corrupción (cuadro 4.4). El bazar mundial de armamentos, respaldado por intereses económicos poderosos, propicia el secreto y la corrupción excesivos en el sector de la seguridad de muchos países.

Los gobiernos y sus fuerzas de seguridad tienen la obligación de proteger la seguridad de sus fronteras y de sus pueblos. Esto justifica tal vez un grado de confidencialidad mayor que el que se aplica en otros sectores del gobierno. Sin embargo, en los sistemas democráticos, las autoridades encargadas de formular las políticas y las fuerzas de seguridad deberían estar obligadas a rendir cuentas al público por sus decisiones y por el uso que hacen de los recursos públicos. Con algunos ajustes mínimos se puede contemplar la legítima necesidad de confidencialidad sin violar los principios inherentes a una buena gestión de los asuntos públicos.

Nunca se podrá lograr una efectiva rendición de cuentas respecto de los asuntos de seguridad si las instituciones de supervisión carecen de la capacidad necesaria para evaluar las actividades relacionadas con la seguridad. Sin esa capacidad, seguirá existiendo un ciclo de ignorancia. Cuando se niega a los actores civiles legítimos la posibilidad de participar o de desempeñar una función de supervisión en la formulación de las políticas de seguridad, se les priva de tener un conocimiento detallado de las cuestiones de seguridad. Este conocimiento limitado permite entonces a las fuerzas de seguridad argumentar que las decisiones deben permanecer en manos de quienes tienen los conocimientos pertinentes, es decir, de las fuerzas de seguridad.

*En los sistemas democráticos, las autoridades encargadas de formular las políticas y las fuerzas de seguridad deberían estar obligadas a rendir cuentas al público por sus decisiones y por el uso que hacen de los recursos públicos*

CUADRO 4.4  
**Entre 1996 y 2001, unos pocos países dominaron las exportaciones mundiales de armas convencionales**

Exportador	Exportaciones (miles de millones de dólares EE.UU.)	Proporción del total mundial (porcentaje)
Estados Unidos	54	45
Federación de Rusia	21	17
Francia	11	9
Reino Unido	8	7
Alemania	6	5
Otros	20	17
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>100</b>

*Nota:* Los datos constituyen valores indicadores de tendencia que indican únicamente el volumen de las transferencias internacionales de armas, y no su valor financiero real. Los informes publicados sobre las transferencias de armas presentan una información parcial, puesto que no se comunican íntegramente todas las transferencias. Las estimaciones aquí presentadas de las transferencias de armas convencionales son conservadoras y pueden reflejar valores inferiores a los reales.

*Fuente:* SIPRI 2002.

**Principios de una gestión democrática del sector de la seguridad**

- Los representantes electos deben ser quienes tengan la última palabra en los asuntos de seguridad de importancia clave.
- Las organizaciones de seguridad deben actuar de conformidad con el derecho internacional y el derecho constitucional y respetar los derechos humanos.
- La información relativa a la planificación de la seguridad y los recursos conexos debe estar disponible para todos, tanto dentro del gobierno como a nivel del público. La gestión de la seguridad debe encararse con un criterio amplio y disciplinado. Esto significa que las fuerzas de seguridad deben regirse por los mismos principios de gestión del sector público que se aplican a otros sectores del gobierno, con algunos ajustes menores a fin de contemplar la necesidad de confidencialidad propia de la seguridad nacional.
- Las relaciones entre civiles y militares deben basarse en una escala jerárquica de autoridad bien articulada entre las autoridades

- civiles y las fuerzas de defensa, en los derechos y los deberes recíprocos de las autoridades civiles y las fuerzas de defensa, y en una relación con la sociedad civil basada en la transparencia y el respeto por los derechos humanos.
- Las autoridades civiles deben tener la capacidad de ejercer el control político de las operaciones y la financiación de las fuerzas de seguridad.
- La sociedad civil debe tener los medios y la capacidad de vigilar a las fuerzas de seguridad y contribuir de manera constructiva al debate político sobre la política de seguridad.
- El personal de seguridad debe ser entrenado para cumplir sus funciones de manera profesional, y debería reflejar el carácter heterogéneo de sus sociedades - incluyendo a las mujeres y a las minorías.
- Las autoridades encargadas de formular las políticas deben asignar una alta prioridad al fomento de un clima de paz regional y subregional.

**Deber de rendición de cuentas de los militares y la policía**



Fuente: Esta información se basa en el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido 2000; véase también Nathan 1994; Bland 1999; y Legault 2001.

Los principios básicos de la gestión democrática del sector de la seguridad pueden ayudar a los gobiernos a alcanzar un equilibrio entre la necesidad de confidencialidad y la necesidad de un mayor control democrático (recuadro 4.3). Sin embargo, son pocos los países que se acercan a este ideal, y la gobernabilidad democrática se ve coartada por el fracaso sistemático de los esfuerzos por transformar el papel de los militares y de la policía.

**PRIORIDADES DE UNA GESTIÓN MÁS DEMOCRÁTICA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD**

Los países que tratan de hacer una gestión democrática de las fuerzas de seguridad se enfrentan a tres desafíos. El primero es lograr que el mando directo de las fuerzas de seguridad

esté en manos del poder ejecutivo; que el parlamento y organismos de auditoría especializados ejerzan la supervisión fiscal, y que los medios de difusión y la sociedad civil vigilen. El segundo es desarrollar una cultura de profesionalismo y neutralidad política dentro de las fuerzas de seguridad. El tercero es separar claramente a los militares de una fuerza policial eficaz, y fomentar una acción policial de carácter comunitario.

Aun en democracias de larga data, la relación entre los civiles y sus fuerzas de seguridad raramente coincide con el ideal. No obstante, hay ejemplos alentadores en varias democracias nuevas –en Sudáfrica, Europa oriental y países de América Latina anteriormente propensos a sufrir golpes de Estado– que demuestran que es posible mejorar. También muestran que el éxito puede dar un impulso adicional al desafío más amplio de fortalecer las instituciones democráticas y promover el ejercicio democrático de la política.

*FORTALECIMIENTO DEL CONTROL DEMOCRÁTICO EJERCIDO POR EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD*

Al instaurarse la democracia, se supone que el control oficial de las fuerzas de seguridad se transfiere a las autoridades civiles. Sin embargo, el control verdadero y la obligación de rendir cuentas al público suelen quedar muy rezagados. En muchos países, los militares tienen una posición altamente privilegiada en la asignación de los recursos nacionales. De manera similar, el gasto en las fuerzas de seguridad no compite en un pie de igualdad con el gasto destinado a satisfacer las necesidades básicas de toda la población, en particular de las personas vulnerables. La gobernabilidad democrática exige que las decisiones relativas al tamaño, la estructura y las operaciones de las fuerzas de seguridad se basen en fundamentos jurídicos sólidos, y se adopten con responsabilidad política. Las autoridades civiles deben ejercer el control, pero también deben dar directrices claras a las fuerzas de seguridad, trabajando en colaboración con ellas y respetando sus conocimientos especializados.

El proceso del presupuesto es el principal instrumento para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Los presupuestos contienen una exposición detallada de los planes de los cuales el pueblo podrá hacer rendir cuentas al parlamento, y de cuya ejecución correcta el parlamento podrá hacer responder a las fuerzas de seguridad. La gestión del gasto en el sector de la seguridad se compone de cuatro elementos interrelacionados:

- Identificación de las necesidades y los objetivos fundamentales del sector de la seguridad en su conjunto y de las misiones específicas que se encomendarán a las distintas fuerzas de seguridad.

- Determinación del nivel de gasto que es posible afrontar.
- Asignación de los recursos en función de las prioridades, tanto dentro de los distintos organismos de seguridad como entre ellos.
- Adopción de las medidas necesarias para garantizar el uso eficiente y eficaz de los recursos.

Las dependencias del poder ejecutivo –incluidos el jefe del ejecutivo y los ministerios de defensa, finanzas e interior– deben desempeñar el papel principal en la conducción y la reglamentación de la responsabilidad fiscal de las instituciones de seguridad. El fortalecimiento de la capacidad de los civiles para gestionar y supervisar los presupuestos de las fuerzas de seguridad es por lo tanto de alta prioridad, especialmente cuando las élites militares dominan los procesos de adopción de decisiones debido a la desigualdad en términos de poder y conocimientos.

Todos los gastos que se hagan en las distintas fuerzas de seguridad –personal, operaciones y equipo– deben incluirse en los presupuestos de dichas fuerzas. En esos presupuestos deben indicarse también cómo se van a financiar los gastos. Sin embargo, la mayoría de los presupuestos de seguridad no reúnen ninguna de estas condiciones. Las asignaciones intrapresupuestarias son difusas, y el gasto total –que puede incluir fondos de varias dependencias– no es claro. En países con un gran número de actividades extrapresupuestarias, los propios gobiernos carecen a menudo de la información exacta; por eso que no puede utilizarse un patrón de medida primario –la comparación de los planes con su ejecución– para la rendición de cuentas. Los funcionarios del ministerio de defensa y de otras dependencias del poder ejecutivo también deben tener conocimientos técnicos específicos en materia de defensa para tomar las decisiones apropiadas en lo que respecta a las políticas de defensa, la elaboración del presupuesto y las adquisiciones.

La solución del problema extrapresupuestario es a menudo una cuestión netamente política, que requiere cambios fundamentales a largo plazo en las relaciones entre civiles y militares<sup>14</sup>. La calidad del liderazgo que se ejerce en el poder ejecutivo es esencial para determinar en qué medida son aceptadas las normas jurídicas y culturales de la gestión democrática de gobierno. Los esfuerzos para crear una fuerza de seguridad que respete los principios democráticos y de racionalidad del gasto público tendrán éxito únicamente si los dirigentes políticos y las autoridades administrativas del país tienen el firme propósito de crear instituciones eficientes y responsables y garantizar su correcto funcionamiento (recuadro 4.4).

Las democracias maduras sugieren que hay una amplia gama de organismos oficiales de supervisión que pueden reforzar y hacer respetar el con-

RECUADRO 4.4

#### La democracia y la reforma del sector de la seguridad: la experiencia de Sudáfrica en el decenio de 1990

Bajo el régimen del *apartheid*, Sudáfrica era una sociedad sumamente militarizada, en la que el gasto de defensa representó el 19% del gasto público en el ejercicio 1978. Al final del decenio de 1980, el gasto militar representaba el 4% del PIB, lo que convertía a Sudáfrica en el país con el gasto militar más elevado del continente. El poder de los militares de la era del *apartheid* –la Fuerza de Defensa de Sudáfrica– penetró hondamente en las vidas de los sudafricanos e influyó directamente en los procesos políticos de adopción de decisiones.

El desmantelamiento del *apartheid* y la transición hacia la democracia entre 1990 y 1994 coincidieron con una serie de esfuerzos dirigidos a reestructurar a las fuerzas armadas. Entre 1989 y 1998, el presupuesto militar se redujo más de la mitad (en términos reales), y el Ministerio de Defensa pasó a situación de retiro o transfirió a miles de militares como parte de los programas de desmovilización y racionalización. Además, la política de defensa pone el énfasis actualmente en la cooperación regional, en lugar de la desestabilización. Otros cambios han consistido en el demantelamiento de la industria de armas nucleares, el cierre de bases militares en diversos puntos del país, la destrucción de grandes cantidades de armas sobrantes, la derogación del servicio militar obligatorio para los varones de raza blanca y una reducción general de personal para establecer una «fuerza básica» profesional y de costo razonable. El programa actual del Ministerio de Defensa apunta a

reducir el nivel de la fuerza de 86.000 a 65.000 militares.

Los progresos alcanzados en la reforma del sector de la seguridad en Sudáfrica se deben principalmente al compromiso político asumido al más alto nivel y a los esfuerzos por someter a los militares a un firme control civil. Durante un proceso de revisión que se llevó a cabo en 1996 con la participación de representantes del gobierno, especialistas civiles y organizaciones no gubernamentales, se reorientó la misión, las funciones y los cometidos de las fuerzas armadas de la era posterior al *apartheid* –la Fuerza de Defensa Nacional de Sudáfrica–, haciéndolas más defensivas que ofensivas. Las fuerzas armadas están actualmente subordinadas al parlamento y al poder ejecutivo y responden plenamente ante éstos, y deben respetar los derechos humanos y el proceso político democrático.

No obstante, ha sido difícil erradicar el legado de 30 años de militarización, y las fuerzas armadas continúan ejerciendo un poder político, económico e ideológico considerable. La Fuerza de Defensa Nacional, desplegada algunas veces para contener los delitos violentos, ha comenzado también a resurgir como instrumento de política exterior. Esta ampliación de su papel puede menoscabar la neutralidad política y el profesionalismo de los militares, reduciendo su capacidad para desempeñar su papel primordial de proteger a los ciudadanos de amenazas externas.

Fuente: Batchelor, Cock y McKenzie 2000; Nathan 2000.

trol cívico democrático del sector de la seguridad, en particular asegurando la transparencia fiscal. Esos organismos pueden ser comisiones parlamentarias especializadas de supervisión y juntas de auditores independientes. No obstante, sólo serán eficaces en la medida en que dispongan de la información y los conocimientos técnicos necesarios para cumplir su labor. En muchos países el poder legislativo todavía no está preparado para desempeñar ni siquiera una función limitada de supervisión, en parte debido al legado de decenios –y a veces siglos– de supremacía del poder ejecutivo, y en parte debido a la cultura del secreto. La confidencialidad no debería ser la regla, sino la excepción debidamente justificada. Una cultura del secreto y de la autoridad no sometida al deber de rendición de cuentas puede menoscabar la eficacia de la supervisión civil desde el comienzo.

La enseñanza que de esto se deriva para la reforma de la gestión de gobierno es que hasta una modesta inyección de transparencia puede generar beneficios. Cuando la elaboración de los presupuestos de seguridad y otros aspectos de las políticas de seguridad se acercan a los idea-