

Grupo de Trabajo I

“Control civil y democrático de los servicios de seguridad, inteligencia y policía”

**El nuevo “doble desafío”:
Cómo ajustar el control democrático y la eficacia en el ejército,
la policía y los servicios de inteligencia**

Documento de Trabajo

Felipe Agüero
Universidad de Miami

El presente documento ha sido elaborado para servir de apoyo en las sesiones de trabajo de la III Asamblea General del Club de Madrid. Las opiniones e ideas expresadas son **responsabilidad exclusiva del autor o autores**, no representando necesariamente la postura del Club de Madrid.

Hoy en día es más probable que las fuerzas de seguridad o el ejército pongan en peligro la democracia mermando la calidad y la fuerza de ésta última, antes que amenazando con su destrucción rápida y completa.¹ Aunque la estabilidad de las nuevas democracias no está, ciertamente, asegurada, la preocupación más importante reside en su capacidad para promover el estado de derecho y garantizar las necesidades y libertades básicas de sus ciudadanos.² En relación a las fuerzas armadas, la policía y los servicios de inteligencia, las nuevas democracias suelen estar escasamente preparadas para enfrentarse a un doble desafío: el desarrollo de instituciones fuertes que controlen democráticamente esos organismos y que, al mismo tiempo, las conviertan en instrumentos eficaces para la protección y la seguridad de los ciudadanos. La fuente de estas dificultades se encontrará no solo en dichos organismos sino fundamentalmente, y muy a menudo, en la inactividad, en la actitud cómplice y el estímulo activo de grupos civiles del gobierno o del mundo político que no actúan de forma democrática.³

Los cuerpos de policía, de seguridad y las fuerzas armadas heredadas de los regímenes autoritarios eran especialmente hábiles a la hora de sobrevivir y adaptarse, sobre todo en aquellas nuevas democracias que nacieron de transiciones negociadas. Las fuerzas de seguridad conservaron privilegios y altos niveles de autonomía,⁴ así como prácticas contrarias a las normas democráticas. Una de las principales labores de dichas democracias es el desarrollo de instituciones que impongan su autonomía y frenen dichas tendencias. En los casos en los que la democracia llegó luego de un conflicto armado, los gobernantes han tenido que bregar con el más complicado desafío de reconstruir las instituciones y proporcionar, al mismo tiempo, seguridad a los ciudadanos.⁵

Las viejas democracias tampoco están libres de la amenaza de algunos miembros de la seguridad del estado. Los intereses corporativos de los servicios de inteligencia, los cuerpos de policía y las fuerzas armadas les llevan a buscar influencia política, a mantener o extender sus zonas de autonomía más allá de unos límites aceptables y a resistirse a un control externo. No todos los países han tenido el mismo éxito a la hora de oponerse a estos intentos con diligencia similar y capacidad institucional para ejercer dicho control democrático. Además, las viejas democracias también sufren los peligros que representa la profunda diferencia de actitudes y creencias existente entre los ciudadanos civiles y los miembros de los organismos de seguridad y las fuerzas armadas.

Estas amenazas crecen y se multiplican en la situación actual, en la que el terrorismo y el crimen organizado internacionales han aumentado.⁶ Dichas amenazas se manifiestan de muchas formas; por ejemplo, incitando a la corrupción, al desprecio de las libertades civiles dentro de los cuerpos de seguridad, o manipulando las prioridades en materia de seguridad, al incidir excesivamente ésta en todos los asuntos sociales, políticos y de desarrollo económico.

Los problemas a los que se enfrentan las fuerzas armadas, la policía y los servicios de inteligencia están intrínsecamente relacionados. Una policía débil o ineficaz presionará a las autoridades para utilizar a los militares en labores policiales para los que éstos últimos están mal preparados, o para militarizar a la policía. La existencia de diferentes servicios de inteligencia mal controlados puede dañar la profesionalidad del ejército y de la policía, y así sucesivamente. Los problemas en esta materia están, a su vez, inmersos en un contexto más amplio de desafíos, como el desarrollo económico y los aspectos institucionales de la sociedad y de la política. Ni los líderes políticos democráticos, ni los sociólogos que se ocupan de la

construcción de la democracia han llegado todavía a un enfoque integrado que refleje esta interrelación. Las ciencias sociales siguen manteniendo enfoques separados para estudiar las relaciones que existen entre civiles y militares, la defensa, la policía y las reformas judiciales, prestando poca atención a los servicios de inteligencia. No obstante, por motivos de necesidad práctica y de recientes reflexiones sobre el tema, están empezándose a acometer estos problemas con conceptos tales como el de reforma del sector de la seguridad, conceptos que se apartan de los límites estrechos de la investigación en este campo y que permiten un enfoque más general y exhaustivo.⁷ Al mismo tiempo, los fines y los procedimientos de reforma en materia de seguridad se han relacionado más directamente con las nociones de seguridad personal y seguridad ciudadana que con la anterior insistencia en la seguridad nacional.⁸

LAS FUERZAS ARMADAS

El ejército, sobre todo en las nuevas democracias, es uno de los actores más proclive a buscar altos niveles de autonomía, y a evitar someterse a la autoridad de los gobernantes elegidos democráticamente. En la mayoría de los casos conservaron la autonomía de que disfrutaban en los regímenes militares autoritarios anteriores pero, a menudo, la ampliaron durante o después de las transiciones democráticas. Esto sucedió, sobre todo, en los casos donde se tranquilizó y apaciguó a las fuerzas armadas y en los que las nuevas autoridades e instituciones civiles eran demasiado débiles para hacer valer su liderazgo y su autoridad.

En México, por ejemplo, después de décadas de gobierno de un solo partido bajo el que los militares estaban realmente sometidos, surgió la ocasión para obtener nuevas cotas de autonomía y así, los mandos militares comenzaron a opinar sobre cuestiones políticas, algo

que no tenía precedentes, aumentando además la militarización de la policía.⁹ En Brasil, las fuerzas armadas también vieron incrementar su autonomía durante las primeras fases de la democratización. Incluso en España, el ejército consiguió algo de autonomía antes de que ésta se viese suprimida con unas valientes reformas militares. En Chile, la herencia constitucional del autoritarismo sigue concediendo a los militares grandes cotas de autonomía.¹⁰ Muchos de los casos asiáticos ofrecen rasgos parecidos.¹¹

En los casos en los que la democratización sigue a la desaparición de un gobierno neopatrimonial, como sucede en muchos países africanos, la división en facciones de los militares en función de la pertenencia étnica u otras fuentes de lealtad se convirtió en una oportunidad pero también en un gran riesgo. En algunos lugares (Níger, Burundi) el ejército impidió la democratización en los años noventa, mientras que en otros (Nigeria, Ghana) tuvo que aceptarla.¹² No obstante, el fin del gobierno militar, como sucedió en Nigeria, despejó el camino para que se agravara la violencia social, complicando los intentos de reforma en materia de seguridad.¹³

Las manifestaciones de autonomía militar

La autonomía militar se manifiesta en todos los campos. Los *presupuestos* es una de las áreas que eluden el control,, sobre todo en relación a las prioridades y a las partidas presupuestarias y, en muchos casos, a su procedencia. Importantes cantidades de dinero provenientes de los ingresos de la exportación se destinan directa y automáticamente a las fuerzas armadas, como sucede en Chile (y como se está debatiendo actualmente en Perú). En muchos casos (Filipinas, Indonesia, Tailandia y Ecuador) las empresas dirigidas por militares se han multiplicado y están fuera del control civil.¹⁴ Las autoridades educativas nacionales e incluso los altos

funcionarios de defensa supervisan la *educación militar*. Los militares han conseguido en muchos países una completa autonomía para decidir la orientación educativa y los contenidos de la misma, así como la capacidad para otorgar títulos académicos, incluso a los civiles que estudien en academias militares o en universidades relacionadas con el ejército. Los militares también se consideran autorizados a definir el patriotismo, el honor y otros conceptos semejantes, así como a ejercer la tutela del interés nacional.¹⁵ La justicia *militar*, por lo general, también está separada y queda fuera de la jurisdicción de los tribunales ordinarios. En los casos de violaciones graves de los derechos humanos bajo los anteriores regímenes militares autoritarios han subsistido diferentes niveles de impunidad, y bajo los nuevos regímenes democráticos dichas violaciones están lejos de ser erradicadas completamente. En muchos casos, los militares siguen imponiendo su tutela sobre la policía. La *reforma del estado*, entendida como una adaptación del sector público a las reformas del mercado o a las exigencias de responsabilidad y participación, pasa generalmente por alto al estamento militar donde, muy a menudo, están extendidos altos niveles de ineficacia y falta de responsabilidad.

La lucha contra la autonomía militar

En ciertos casos que han tenido éxito, esta falta de sometimiento al control democrático se ha combatido con reformas militares. En algunos de ellos, la reforma ha venido después del fin del conflicto armado, bajo supervisión internacional, como por ejemplo en El Salvador, o mediante una transición negociada como es el caso de Sudáfrica. Sin embargo, en ningún lugar ha tenido tanto éxito ni ha sido tan completa como en España en los inicios de la tercera ola de democratización. Los militares fueron apartados de sus cargos en el gobierno, vieron definido de nuevo su papel en la constitución y quedaron sujetos al control absoluto de un fuerte Ministerio de Defensa. La estructura de las fuerzas armadas se reorganizó, y la

formación militar y el escalafón se reestructuraron en función de unos objetivos de modernización y democratización.¹⁶ Todos los casos de éxito se han beneficiado de un clima internacional propicio y de la ayuda de organizaciones internacionales, del amplio respaldo popular y político, y de una clara determinación por parte de las elites políticas en la búsqueda de reformas profundas. Se empezó levantando un edificio institucional –cuyo objetivo era la creación de un ministerio de defensa fuerte– para que dirigiera y controlara las reformas que se extendieron después a otras áreas de importancia, de forma que la autonomía fue contrarrestada en favor de una completa sujeción a las autoridades democráticas. Otros países se han embarcado en intentos parecidos pero han sido incapaces de mantener el rumbo, pues la sociedad civil no se movilizó en pro de las reformas, y las elites carecían de la voluntad o la capacidad de insistir en dichas reformas.¹⁷ Además de la ausencia de instituciones adecuadas para el liderazgo político, el control y la supervisión, muchos países han tenido también dificultades a la hora de crear un grupo de expertos civiles en asuntos de seguridad, así como carecen de centros de investigación independientes o *think tanks* que apoyen sus trabajos.

No se ha hecho hincapié suficiente en la responsabilidad de los líderes democráticos en este campo. Los pocos casos que han tenido un éxito completo se han debido a una voluntad de liderazgo que ponía sus esfuerzos y recursos en volver a definir las políticas militares, policiales y de inteligencia en los nuevos ambientes democráticos y en sostener dichas políticas con el tiempo. Por el contrario, los casos fallidos o los éxitos parciales y moderados deben a menudo sus defectos a errores de liderazgo a la hora de concebir y buscar con insistencia las reformas adecuadas, más que a cualquier otro tipo de coacción o limitación “objetiva”.

Las diferencias de valores

Las democracias más antiguas se enfrentan a su propio conjunto de problemas en esta materia (como por ejemplo el control y la responsabilidad).¹⁸ En los casos de grandes complejos militares, el control se torna más difícil por su enorme aparato burocrático, que hace que las ocasiones para eludir dicho control aumenten.¹⁹ La relación de las fuerzas armadas con el sistema político también hace posible esquivar las directrices civiles, enfrentando engañosamente a la burocracia y al gobierno e incrementando, de paso, la autonomía del ejército, como ha sucedido en el caso de los Estados Unidos.²⁰ Numerosos estudios han advertido también acerca de la creciente brecha que se está forjando entre militares y civiles en lo relativo a sus respectivas creencias y actitudes.²¹ En las nuevas democracias esta brecha se ve agravada por una división permanente en las opiniones sobre los derechos humanos y las violaciones sistemáticas de éstos por parte de las fuerzas de seguridad en anteriores regímenes. De ahí la importancia de los aspectos sociales, culturales y educativos en las relaciones entre los militares y la sociedad en todas las democracias, viejas y nuevas.

Relaciones militares internacionales

Las relaciones militares internacionales de las democracias también pueden ser parte del problema si tienden a reforzar la autonomía militar, aun cuando no sea ésta su intención. Por ejemplo, el papel del Mando Sur de los Estados Unidos a la hora de dirigir la política exterior y de seguridad en relación a América Latina ha impedido el fortalecimiento de redes internacionales dirigidas por civiles, que tan decisivas habían sido en otras situaciones. La OTAN y otras organizaciones atlánticas y europeas fueron de gran utilidad a este respecto en el caso de España y, posteriormente en el centro y este de Europa, como otras organizaciones de la Unión Africana pueden serlo en África, y como las operaciones de mantenimiento de paz

dirigidas por Naciones Unidas pueden serlo en Latinoamérica y en otros países. El factor decisivo reside en que los líderes democráticos de los gobiernos y las organizaciones internacionales lideren y conduzcan todas estas relaciones.²²

LA POLICÍA

La seguridad de los ciudadanos es una condición indispensable para el ejercicio y disfrute de los derechos democráticos. La policía que proporciona este servicio tan esencial ha demostrado, a menudo, ser incapaz de impedir el crimen mediante métodos legítimos, e incluso se ha involucrado en actividades delictivas. En gran parte, las democracias heredaron cuerpos policiales que estaban militarizados o controlados por los militares, que despreciaban los derechos humanos, corruptos a veces, y en casi todos los sitios, temidos por la población. La tarea más importante en estos casos era la desmilitarización de la policía y la subordinación de ésta a la autoridad de líderes civiles democráticos, que no pertenecían al estamento militar.²³ La transformación de la Guardia Civil española –su desmilitarización, separación del resto de las fuerzas armadas y su subordinación al Ministerio de Interior– y la reestructuración de las fuerzas policiales para dar paso a una policía nacional y a algunas policías autonómicas en la década de los setenta, son el resultado de dicha labor. Las nuevas democracias que nacen después de un conflicto se enfrentan a un desafío mucho más complejo a la hora de crear nuevos cuerpos de policía a partir de las organizaciones desmanteladas, de reclutar al nuevo personal y de desarrollar nuevas estructuras de organización. La policía se ha convertido en una parte indispensable del esfuerzo integral para desarrollar el gobierno y la función pública: un estado que funciona.²⁴

El establecimiento de una dirección civil para la policía y el desarrollo de los mecanismos institucionales adecuados para dicha dirección y el control de los cuerpos policiales no fueron fáciles ni rápidos. A menudo, implicaba la presencia de grupos del anterior régimen en las negociaciones, o que éstas tuvieran lugar entre organizaciones que militaron en bandos opuestos del conflicto armado. Los casos que se consideran un éxito, como El Salvador o Sudáfrica, avanzaron continuamente en la dirección de las reformas con el respaldo de las organizaciones sociales y políticas, además de las internacionales.

Los costes de posponer la reforma policial

Sin embargo, en muchos casos, los líderes políticos no prestaron la suficiente atención a las fuerzas de orden público, centrandose excesivamente sus esfuerzos en la reforma militar y en un nuevo diseño de las relaciones entre civiles y militares. Esto resultó ser muy caro. Los cuerpos de policía aumentaron su autonomía, tras lo cual la ineficacia y la corrupción se extendieron. Por ejemplo, Argentina, considerada inicialmente como un caso de reforma militar con éxito, dilapidó posteriormente los primeros beneficios y empezó a considerar estudiar el uso del ejército para mantener el orden público, dada su incapacidad para frenar la corrupción policial que, como en otros lugares, provocaba más miedo a la población que a los delincuentes.²⁵ Los militares han asumido las funciones de la policía en varios países de Latinoamérica (Brasil, México, Bolivia, Perú y El Salvador) y en otras naciones del mundo, incluidas viejas democracias como la India. En el Perú, detrás de una camarilla militar encubierta y corrupta bajo Fujimori, la policía se volvió peligrosamente corrupta e ineficaz. Incluso en casos de éxito como el de El Salvador y Sudáfrica, los cuerpos reorganizados de policía eran igualmente incapaces de impedir el aumento de la delincuencia y la inseguridad. En El Salvador la desmilitarización tuvo lugar antes de la reorganización de la policía, dando lugar

al denominado “dilema de la desmovilización.”²⁶ Este dilema, sobre todo en las democracias que han surgido después de un conflicto, destaca tanto la interrelación de los problemas en el área de la seguridad, como la necesidad de simultanear el avance en la democracia y la eficacia en la reforma en el campo de la seguridad.

El hecho de no ser capaces de acometer los primeros problemas que planteaban la policía y la seguridad ciudadana, dio lugar a unos cuerpos de orden público cada vez más incontrolados precisamente en el momento que la delincuencia aumentaba. Esta negligencia se vio respaldada por la opinión de que el castigo de los delitos tenía más que ver con el pasado autoritario que con la realidad de las nuevas democracias. Las organizaciones de derechos humanos estaban más acostumbradas a condenar y censurar que a trabajar con el gobierno y la policía. Por otra parte, también eran (y en algunos sitios lo siguen siendo) muy lentas a la hora de incluir los temas de seguridad ciudadana y reformas policiales en sus proyectos de trabajo.²⁷ Además, los funcionarios del gobierno deciden a veces hacer caso omiso de las pruebas de abusos policiales, incluida la tortura, en los nuevos regímenes democráticos, influidos quizá por la idea de que la democracia por sí sola impedirá dichos abusos, sin pensar en la necesidad de adoptar medidas y políticas concretas.²⁸

Falta de eficacia

Además de los asuntos relacionados con la desmilitarización y el control de las fuerzas policiales, las democracias se enfrentan con el problema de una falta evidente de eficacia, que es el resultado de una gran debilidad en la organización, formación, métodos y las políticas de personal y reclutamiento. Por supuesto, el quid de la cuestión reside en los problemas de liderazgo que restringen la búsqueda de políticas resueltas y firmes que castiguen los

comportamientos que se apartan de las normas, que se enfrenten con dureza con la corrupción y que se aseguren el respaldo comunitario, público y político para la reforma y la modernización.²⁹ Por ejemplo, un enfoque equilibrado y general, resistiría a la presión de las informaciones de los medios de comunicación sobre el aumento de la delincuencia que apremian la adopción de métodos policiales y procedimientos de “mano dura” en los tribunales, que pierden de vista la dificultad del problema y que resultan inútiles.

Organización

En cuanto a la organización, rara vez se da el paso fundamental para delimitar claramente la cadena de mando, y la coordinación entre las unidades policiales deja mucho que desear. En algunos casos, sobre todo en las unidades dedicadas a delitos concretos, éstas quedaron fuera de la cadena de mando y, por tanto, vulnerables ante la militarización.³⁰ Los controles internos no se han establecido o no funcionan adecuadamente. El despliegue de las fuerzas no responde siempre a las tendencias reales de los delitos, por culpa de malas investigaciones policiales o de no investigar siquiera. También puede deberse a una simpatía mayor hacia los deseos de los ricos, antes que hacia los del ciudadano común y corriente. Además, la seguridad subcontratada o privada que se está extendiendo en muchos lugares no está sometida a la supervisión policial en términos de procedimiento, consecuencias e impacto sobre los derechos de la ciudadanía.³¹

Formación

Los programas de formación, sobre todo, en los casos de las nuevas fuerzas respaldadas por la ayuda internacional, han cedido ante el oportunismo o la conveniencia, y el desarrollo de técnicas específicas policiales –desmilitarizada– ha fallado completamente. El resultado ha

sido un uso excesivo de la fuerza y una violencia innecesaria y, como pasa en las principales ciudades brasileñas, se dan índices muy altos de muertes a manos de la policía.³² La formación en los diferentes métodos de investigación y de lucha contra el crimen para que éstos sean compatibles con los derechos de los ciudadanos y que, al mismo tiempo, sean eficaces para disminuir la tasa de delincuencia suele ser mala.

Personal y reclutamiento

Los problemas de personal y reclutamiento tienen que ver con el tamaño de las fuerzas policiales, por lo general más pequeñas de lo que se necesita, debido en la mayoría de los casos a la falta de recursos financieros. Las consecuencias negativas de una mala formación se ven incrementadas, a veces, por filtros poco eficaces en los métodos de reclutamiento que no han evitado que vuelvan a incorporarse antiguos miembros de la policía que habían abusado de sus cargos. Pero los problemas de personal también tienen que ver con la moral, los salarios adecuados, las políticas de recursos humanos y los derechos de los policías. Los miembros de estas fuerzas en sus niveles básicos, los que realmente hacen el trabajo policial, terminan pagando el precio de los fallos de liderazgo que se manifiestan en la falta de confianza de la comunidad. La policía como parte fundamental de un estado viable exige que sus miembros reciban la cantidad justa de respeto debida a todos los funcionarios del estado. Los controles que se han establecido con este objetivo y la oficina de un defensor del agente de policía se han utilizado satisfactoriamente, hasta cierto punto, en algunos casos como en el Perú.³³

Transparencia y responsabilidad

Los principios y los mecanismos que garantizan la transparencia, la responsabilidad y unas relaciones sólidas con la comunidad son indispensables a la hora de enfrentarse con estos

problemas.³⁴ Por ejemplo, las iniciativas que han tenido un éxito moderado en la legitimación de los nuevos cuerpos de policía de Sudáfrica están basadas en dichos principios, al promover el mantenimiento del orden público y la responsabilidad cívica mediante cuerpos o tribunales formados por miembros de la comunidad y policías, además de otra serie de actividades.³⁵ Brasil también ha promovido la colaboración de las comunidades con la policía en algunos estados y en las grandes ciudades, dentro de otros intentos más importantes de reforma policial.³⁶ Sin embargo, la mejora que representan estos hechos no puede producirse sin la introducción simultánea de reformas en el sistema judicial. Lo cierto es que la eficacia policial y la calidad de la democracia no pueden avanzar verdaderamente sin que actúen al mismo tiempo otros organismos estatales, además de la clase política y la sociedad civil. Los reformadores deben estar informados de las posibilidades y, sobre todo, de las limitaciones inherentes a las condiciones sociales y económicas que se manifiestan en diferencias cada vez mayores entre sociedades, así como también deben ser conscientes de otras fuentes de fractura social,³⁷ y de las acciones furtivas e implacables del crimen organizado internacional.

INTELIGENCIA

Los servicios de inteligencia son indispensables para que los líderes de un estado democrático tomen decisiones informadas al respecto de la seguridad externa e interna, sobre todo a la luz de las crecientes amenazas transfronterizas, incluido el terrorismo y el crimen organizado internacional. Las nuevas democracias se han enfrentado en este área a problemas que no son del todo distintos de los otros organismos de seguridad del estado. O bien los servicios de inteligencia fueron heredados de regímenes anteriores, y siguen siendo débiles, o se utilizan poco, o son servicios fuertes y autónomos de las nuevas autoridades democráticas, o bien han sido rediseñados o creados de nuevo. La nueva creación o la reorganización ha sido

generalmente lenta, pues este campo exige un nivel de conocimientos que no puede improvisarse. Detrás del interés por la transformación de las relaciones entre civiles y militares y la policía viene, por último, el mundo de los servicios de inteligencia.³⁸

Mientras que los servicios de información más politizados y represivos de los anteriores regímenes autoritarios fueron desmantelados parcialmente –si bien con un mínimo control sobre archivos, expedientes y antiguos agentes–, muchos otros servicios de inteligencia siguen actuando (como los de las fuerzas armadas y la policía). La capacidad para controlarlos con eficacia ha dependido, por supuesto, del talento para establecer un verdadero control democrático y civil sobre el estamento militar, en el que se advierten grandes diferencias entre las nuevas democracias. Sin embargo y por lo general, éstos son servicios que se han resistido al control exterior. La primera y definitiva labor a la que se enfrenta un gobierno democrático es la de establecer una firme subordinación a los legítimos gobernantes elegidos impidiendo, al mismo tiempo, que otros servicios especializados en inteligencia exterior, como los de los militares, se inmiscuyan en la inteligencia nacional.

Liderazgo y control

Los nuevos regímenes que han nacido después de la democratización, aunque lo hicieran en momentos diferentes, han empezado a crear nuevos servicios, como la National Intelligence Agency sudáfricana que reemplazó al National Intelligence Service de este país, o la reciente Agencia Nacional de Información en Chile.³⁹ Brasil también reorganizó y desmilitarizó sus servicios de inteligencia durante la democratización, y en el Perú se debate la creación de un centro de inteligencia nacional. Aunque el objetivo es siempre reforzar la capacidad del Estado en este aspecto tan fundamental, los poderosos servicios de inteligencia que actúan por

separado en otros cuerpos permanecen fuera del control o del ámbito real de coordinación de los nuevos servicios de inteligencia.

He aquí de nuevo que una cadena de mando claramente delimitada es esencial para imponer un liderazgo que garantice el cumplimiento de las normas legalmente establecidas, así como la obligación de entregar información importante. El control y el liderazgo, sobre todo en el caso de los servicios de inteligencia, no se crean de una vez y por todas, sino que deben ser entendidos como un proceso. Esto es así en el caso de las nuevas democracias que utilizan algunas partes reformadas de los servicios de inteligencia de los regímenes anteriores. En tales casos, el resultado real provendrá de los cambios realizados dentro de dichos servicios para acomodarse a la nueva situación democrática, así como de las nuevas leyes promulgadas por las autoridades democráticas. Los intentos deberán dirigirse a un estricto cumplimiento del orden constitucional y a una legislación específica sobre los servicios de inteligencia.

Responsabilidad y supervisión

A la hora de crear un servicio de inteligencia en una democracia, la responsabilidad y la supervisión son los aspectos más importantes, incluso más allá de la necesidad fundamental de control y dirección gubernamental para trazar los principios y los objetivos de dicho servicio. Las nuevas democracias disponen de una serie de modelos de supervisión, como las comisiones parlamentarias, sobre todo el muy reputado Canadian Security Intelligence Review Committee, formado por Miembros del Consejo Privado del Gobernador General, nombrados por éste y que, además, no son parlamentarios. De este sistema canadiense se han destacado algunos aspectos que son la clave de su fama: independencia del poder ejecutivo, poder para iniciar comisiones de investigación, representación entre los miembros de dicha comisión de

todas las orientaciones políticas sin ser partidistas, gran parte de la información es pública, dispone asimismo del respaldo de un personal idóneo y de expertos en inteligencia y, además, de la capacidad para movilizar a la opinión pública a través de los medios de comunicación.⁴⁰ El grupo de expertos del que dispongan las comisiones de supervisión, tanto en el parlamento como fuera de éste, es un factor clave en el que hay que hacer hincapié para que dichas comisiones tengan éxito, así como fomentar la participación y la integración de las organizaciones de supervisión de la sociedad civil.⁴¹

El peligro de un “estado de inteligencia”

Aunque las nuevas democracias no lo han tenido fácil a la hora de establecer o rediseñar sus servicios de inteligencia, las viejas democracias se enfrentan también a una difícil labor, relacionada con la dirección, el control y la supervisión de estos servicios. De hecho, y debido a su larga existencia, amplia experiencia y a sus complicaciones burocráticas, dichos servicios de inteligencia han aprendido a evitar el control, y a no proporcionar la información exigida por los organismos de supervisión. Durante la actual expansión del uso de dichos servicios para combatir las amenazas terroristas, los fallos en la dirección y la supervisión se han hecho más evidentes, influyendo en la calidad de la información y amenazando con atenuar las libertades y derechos de la ciudadanía, dando lugar a lo que Philip Heymann ha llamado “el problema de ir a la deriva hacia un Estado de inteligencia”.⁴²

REPASO DE LAS RECOMENDACIONES POLÍTICAS

- Las políticas deben seguir un enfoque integrado que considere todos los elementos del mundo de la seguridad como si estuviesen relacionados intrínsecamente. Sin embargo, un enfoque general e integrado debería mantener una estricta separación entre las

funciones de inteligencia, de policía y militares, así como permanecer informado de su relación con otras actuaciones en otros organismos del estado, de la sociedad política y de la sociedad civil.

- El componente imprescindible para tener éxito a la hora de combatir las amenazas a la democracia en este campo es la creación de un liderazgo civil sólido que formule una política consistente y continúa en el tiempo, y que opere a través de una cadena de mando bien establecida. El desarrollo de instituciones clave, como la creación de un ministerio de defensa dirigido por civiles, es imprescindible para conseguir dicho liderazgo.
- Los consejos asesores del más alto rango político deben reflejar la interrelación de los intereses políticos básicos de los civiles con la clase política y la sociedad civil.
- Los controles internos, así como la responsabilidad externa y la supervisión de los servicios de inteligencia, son indispensables tanto para la eficacia del funcionamiento de los mismos como para el acatamiento del estado de derecho. Los libros blancos y otros documentos parecidos han sido de utilidad para promover debates fructíferos, así como para crear las condiciones que faciliten la participación de todos los grupos interesados en dicha supervisión.
- Las instituciones que ejerzan un papel de poder ejecutivo y de control, al igual que aquellas encargadas de la supervisión de los organismos de seguridad, deben crear un grupo de expertos civiles que permita un control y una guía política continua y eficaz. Las organizaciones de vigilancia en este campo, tanto dentro como fuera del sector

público, son necesarias para apoyar a los encargados de liderar, controlar y supervisar a los organismos de seguridad.

- La participación activa y el compromiso con los organismos internacionales ayudan a afianzar la dirección política civil y el control sobre los organismos del mundo de la seguridad. Militares dirigiendo a militares o relaciones similares que impliquen a otros organismos deben vigilarse atentamente. Debe hacerse hincapié en los militares que dirigen la política y las relaciones exteriores, como hicieron los del Mando Sur de los EE.UU. en relación a América Latina.
- Las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de derechos humanos y *think tanks* deben comprometerse en los debates públicos sobre asuntos y políticas de seguridad, y en las tareas de vigilancia.
- Es necesario diseñar políticas específicas para descubrir y combatir las diferencias en las actitudes y las creencias entre los miembros de los cuerpos de seguridad y la sociedad. La dirección y el control de los aspectos educativos en el mundo de la seguridad deben ser una prioridad, junto con otros medios para acabar con estas diferencias. En muchos casos, esto exige un debate público permanente de los informes presentados por las comisiones de la verdad, y la posterior puesta en práctica de sus recomendaciones.

Notas

¹ Guillermo O'Donnell se refirió a la “muerte lenta” de la democracia en la que hay “una progresiva disminución de los espacios existentes para el ejercicio del poder y en la eficacia de las garantías clásicas del constitucionalismo liberal.” Guillermo O'Donnell, “Transitions, Continuities, and Paradoxes, en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, y J. Samuel Valenzuela, eds. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992).

² Arturo Valenzuela en “Latin America's Interrupted Presidencies” (Las presidencias interrumpidas de Latinoamérica)—su contribución a este volumen— sostiene que mientras “en el pasado los militares eran el meollo del problema... [...] los militares latinoamericanos ya no se inmiscuyen abiertamente en la política”. Sin embargo, asevera que la “inestabilidad sigue siendo un problema persistente y que en ocasiones se mueve a lo largo de líneas que son una misteriosa reminiscencia del pasado”, cuando el ejército participa, a veces, en los procesos que llevan a derribar una presidencia. Valenzuela encuentra el origen de estos procesos en las características de los presidencialismos latinoamericanos.

³ Un buen ejemplo es Rusia, donde las recientes propuestas de Vladimir Putin de reforma institucional para fortalecer las respuestas del Estado al terrorismo, aceleran vivamente las tendencias ya en curso. Véase “Putin issues plan to tighten grasp, citing terrorism: overhaul of political system—opponents call it step back,” *The New York Times*, Martes, 14 de septiembre de 2004, A1. Esas tendencias y las recientes propuestas para reformar el sistema político ensombrecen y subsumen cualquier amenaza concreta a la democracia que provenga de las fuerzas armadas o de cualquier otro cuerpo de seguridad del estado.

⁴ Alfred Stepan. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988).

⁵ Todo el material publicado sobre las transiciones resalta la sagacidad de ir paso a paso, para que los frágiles y recién establecidos gobiernos democráticos no se vean agobiados a la hora de asumir muchos desafíos “urgentes”. Véase Philippe C. Schmitter, “Transitology: the Science or the Art of Democratization?” en Joseph S. Tulchin con Bernice Romero, eds., *The Consolidation of Democracy in Latin America* (Boulder: Lynne Rienner, 1995). Sin embargo, para la mayoría de las nuevas democracias la transición es cosa del pasado, y la persistencia de los problemas de control frente los desafíos que plantea la seguridad exigen la simultaneidad en las labores de imponer dicho control y en la búsqueda de reformas y de la modernización de los cuerpos de seguridad, véase Gavin Cauthra y Robin Luckham, eds. *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies* (Londres: Zed Books, 2003).

⁶ Maryann K. Cusimano, *Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda* (Boston: St. Martin's, 2000); Michael C. Desch, Jorge I. Domínguez, Andrés Serbín, eds. *From pirates to drug lords: the Post-Cold War Caribbean security environment* (Albany: State University of New York Press, 1998).

⁷ El concepto de reforma del área de seguridad nació en los círculos políticos de Gran Bretaña que vieron la necesidad de un enfoque holístico de la asistencia al desarrollo como resultado de la relación existente entre buen gobierno, desarrollo sostenible y reforma del sector de la seguridad (incluidas las fuerzas armadas, los grupos paramilitares, las unidades de inteligencia y la policía). Véase Chris Smith, “Security-sector reform: development breakthrough or institutional engineering?” *Conflict, Security and Development* 1, 1, 2001, y Nicole Ball, “Transforming security sectors: the IMF and World Bank Approaches,” *Conflict, Security and Development* 1, 1, 2001; Laurie Nathan, “Obstacles to Security Sector Reform en New Democracies,” *Journal of Security Sector Management*, 2, 3, septiembre 2004, y Robin Luckham, “Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict,” en Gavin Cauthra y Robin Luckham, *Op. Cit.*

⁸ Véase la reciente propuesta para una doctrina sobre seguridad de las personas en Europa presentada por el grupo convocado por Mary Kaldor: “A Human Security Doctrine for Europe,” The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, Presented to The European Union High Representative for Common Foreign and Security Policy, Javier Solana, Barcelona, 15 de septiembre de 2004. Véase también Rob McRae, Don Hubert, y Lloyd Axworthy, eds. *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2001), y Miriam

Kornblith, "Human Security: Definition and Challenges for Latin America and the Caribbean," en Moufida Goucha y Francisco Rojas Aravena, eds. *Human Security, Conflict Prevention and Peace* (Santiago: Unesco-Flacso-Chile, 2003). Sobre seguridad ciudadana véase el capítulo 7 en Laurence Whitehead, *Democratization: Theory and Experience* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

⁹ John Bailey y Jorge Chabat, eds. *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States* (Berkeley: University of California Press, 2002); Oscar Rocha, "Civil Military Relations and Security Policy in Mexico," CSIS Mexico Project, 10 de septiembre, 2003.

¹⁰ Felipe Agüero, "Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America," *Mershon International Studies Review* 42, 2, noviembre 1998.

¹¹ Muthiah Alagappa, ed. *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia* (Stanford: Stanford University Press, 2001).

¹² Michael Bratton y Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

¹³ J. Kayode Fayemi, "Governing the Security Sector in a Democratising Polity: Nigeria," en Gavin Cauthra y Robin Luckham, *Op. Cit.*

¹⁴ Mientras en muchos casos, los militares poseen sus propios negocios que financian sus gastos, también es importante señalar que los altos mandos militares se incorporan habitualmente a los consejos de administración de grandes empresas. Harold Crouch, "Civil-Military Relations in Southeast Asia," en Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, y Hung-mao Tien, eds., *Consolidating Third Wave Democracies: Themes and Perspectives* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997). Véase también, Goefrey Robinson, "Indonesia: On a New Course?" y James Oekey, "Thailand: The Struggle to Redefine Civil-Military Relations," ambos en M. Alagappa, *Op. Cit.* Para América Latina véase Rut Diamint, *Democracia y Seguridad en América Latina* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2001), y Arnoldo Brenes y Kevin Casas, *Soldados Como Empresarios: Los Negocios de los Militares en Centroamérica* (San José, Costa Rica: Fundación Arias Para la Paz, 1998).

¹⁵ Robin Luckham, *Op. Cit.*

¹⁶ Véase la contribución de Narcís Serra a este volumen, y Felipe Agüero, *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995).

¹⁷ Argentina, por ejemplo, que fue aclamada por su rápida búsqueda de reformas militares vio como muchas de éstas quedaron limitadas por culpa de las presiones militares y de errores en el liderazgo. Rut Diamint, *Democracia y Seguridad en América Latina, Op. Cit.* Véase también, Rut Diamint, ed., *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999). Taiwán, Corea del Sur, Filipinas y Tailandia son también casos de resultados mixtos. M. Alagappa, *Op. Cit.* Nigeria y Ghana pueden incluirse también en esta lista. Eboe Hutchful. "Pulling Back from the Brink: Ghana's Experience," en Gavin Cauthra y Robin Luckham, *Op. Cit.*

¹⁸ Por ejemplo, hay eruditos que afirmarían que: "se puede argumentar que hay mayor responsabilidad democrática dentro del mundo de la seguridad en las nuevas democracias como Sudáfrica que la que se consigue en democracias establecidas como la India, Francia o el Reino Unido." Luckham, *Op. Cit.*, p. 18.

¹⁹ Peter Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 2003).

²⁰ *Ibid.* Brasil también ha sido un buen ejemplo. Véase Paulo de Mesquita Neto, "From Intervention to Participation: The Transformation of Military Politics in Brazil, 1974—1992." Tesis doctoral. Columbia University. 1995; y Eliézer Rizzo de Oliveira, "O Papel das Forças Armadas na nova Constituição e no Futuro da Democracia no Brasil," *Vozes* 82, No. 2. Julio-diciembre, 1988.

²¹ Peter D. Feaver y Richard H. Kohn, eds. *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security* (Cambridge: MIT Press, 2001).

²² Para España, véase Agüero, *Soldiers, Civilians and Democracy, Op. Cit.* Para Europa del centro y del este, véase Harald von Riekhoff, "Introduction," en Natalie L. Mychajlyszyn y Harald von Riekhoff, eds., *The Evolution of Civil-Military Relations in East-Central Europe and the Former Soviet Union* (Westport, Connecticut: Praeger 2004). Para África, Ann M. Fitzgerald y Anicia Lalá, eds., *Networking the Networks: Supporting Regional Peace and Security Agendas in Africa* (Shrivenham, R.U.:

GFN-SSR, 2001). Para América Latina, Rut Diamint, *Democracia y Seguridad en América Latina, Op.Cit.* En su reciente investigación, Arturo Sotomayor descubrió que los beneficios de participar en las misiones de paz dirigidas por la ONU dependen de que las organizaciones gubernamentales de los países que participen en esas misiones estén dirigidas de hecho y efectivamente por civiles y de que las fuerzas utilizadas se relacionen con ejércitos sometidos tradicionalmente al control civil. Arturo C. Sotomayor, "The Peace Soldier from the South: From Praetorianism to Peacekeeping?" *Tesis doctoral*, Columbia University, Department of Political Science, 1994. Para un estudio de los efectos no buscados en las misiones de paz véase Michael C. Williams, "Civil-Military Relations and Peacekeeping," *Adelphi Paper 321*, Londres, International Institute of Strategic Studies.

²³ Arthur Trindade de Maranhao Costa, *Entre a lei e a ordem* (Rio de Janeiro: FGV, 2004). Para un debate sobre las diferentes formas de entender la desmilitarización de la policía y otros aspectos véase Arthur Costa y Matheus Medeiros, "Police demilitarisation: cops, soldiers and democracy," *Conflict, Security and Development* 2, 2, 2002.

²⁴ Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe* (Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1996).

²⁵ El juez del Tribunal Supremo de Argentina, Raul Zaffaroni se refirió a un estado policial que amenaza al estado de derecho. *Página 12*, 29 de agosto, 2004. Véase también Catalina Smulovitz, "Citizen Insecurity and Fear: Public and Private Responses in Argentina," en Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin, y Heather A. Golding, eds., *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State* (Baltimore y Washington, D.C.: The Johns Hopkins University Press y Woodrow Wilson Center Press, 2003).

²⁶ Véase Charles Call, "Police Reform, Human Rights and Democratization in Post-Conflict Settings: Lessons from El Salvador," en K. Kumar, ed. *Rebuilding Societies After Civil Wars: Critical Roles for International Assistance* (Boulder: Lynne Rienner, 1997). Para el papel que desempeñó este dilema en Guatemala, véase Jennifer Schirmer, "The Guatemalan Politico-Military Project: Whose Ship of State?," en Kees Koonings y Dirk Kuijt, eds. *Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy* (Londres: Zed Books, 2002).

²⁷ Véase, por ejemplo, Angelina Snodgrass Godoy, "Lynching and the Democratization of Terror in Postwar Guatemala," *Human Rights Quarterly* 24 (2002), 640-661, y por la misma autora, "La Muchacha Respondona: Crime and Human Rights in Contemporary Guatemala," ponencia presentada en la Conference on Democracy and Human Rights in Latin America, Center for Latin American Studies, University of Oregon, Eugene, Oregón, 5-8 de noviembre, 2003.

²⁸ Claudio Fuentes, "Violent Police, Passive Citizens: The Failure of Societal Accountability in Chile," en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, eds. *Enforcing the Rule of Law: The Politics of Social Accountability in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, en prensa).

²⁹ Gino Costa y Carlos Basombrío, *Liderazgo Civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una Experiencia de Reforma Policial y Gestión Democrática de la Seguridad en el Perú* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2004); y Carlos Basombrío, "The Militarization of Public Security in Peru," en Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin, y Heather A. Golding, eds. *Op. Cit.*

³⁰ Rachel Neild, "From National Security to Citizen Security: Civil Society and the Evolution of Public Order Debates," Occasional Paper, International Center for Human Rights and Democratic Development, Montreal, 1999.

³¹ Para la reforma policial, véase Rachel Neild, "Democratic Police Reforms in War-Torn Societies," *Conflict, Security and Development* 1,1, 2001. En el caso de Nigeria, véase Innocent Chukwuma, "Reforming the Nigerian Police: Issues at Stake," en Chris Ferguson y Jeffrey O. Isima, eds. *Providing Security for People: Enhancing Security through Police, Justice, and Intelligence Reform in Africa* (Shrivenham, R.U.: Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2004).

³² La experiencia reformista en el Departamento de Policía de Nueva York ha sido útil para combatir estas tendencias. Véase Amnistía Internacional, *Police Brutality and Excessive Force in the New York City Police Department* (Nueva York: 1996), y Jerome H. Skolnick y James J. Fyfe. *Above the law: police and the excessive use of force* (Nueva York: The Free Press, 1993). Véase también, para Sudafrica, Themba Masuku, "Numbers that Count: National Monitoring of Police Conduct," *SA Crime Quarterly* No. 8 junio 2004.

³³ Gino Costa y Carlos Basombrió, *Op.Cit.*

³⁴ Dennis P. Rosenbaum, ed. *The Challenge of Community Policing* (Thousand Oaks: Sage, 1994), y Joseph A. Schafer, *Community Policing: The Challenges of Successful Organizational Change* (LFB Scholarly Publishing LLC, 2001).

³⁵ Mark Shaw, *Crime and Policing in Post-Apartheid South Africa: Transforming under fire* (Bloomington: Indiana University Press, 2002).

³⁶ Paulo Mesquita Neto y Adriana Loche, "Police Community Partnerships in Brazil," en Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Golding, eds. *Op.Cit.* Para una revisión y un estudio de la reforma policial en América Latina, véase Hugo Frühling, "Police Reform and the Process of Democratization," en *Ibid.* También, Hugo Frühling, "Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina: ¿Cuál es el Impacto?" Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Serie Documentos, Mayo 2003.

³⁷ Gavin Cauthra y Robin Luckham, "Democratic Control and the Security Sector: The Scope for Transformation and its Limits," en Gavin Cauthra and Robin Luckam, eds. *Op. Cit.*

³⁸ Anícia Lalá, "Picturing the Landscape: Police, Justice, Penal and Intelligence Reforms in Africa," en Chris Ferguson y Jeffrey O. Isima, eds. *Op. Cit.*

³⁹ Kevin O'Brien, "Controlling the Hydra: an Historical Analysis of South African Intelligence Oversight," Conference Paper, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee, and the Human Rights Centre, Department of Law, University of Durham, Oslo, septiembre 2003. Para una relación del carácter negociado de las reformas de los servicios de inteligencia y su ajuste dentro la constitución de Sudáfrica, véase Sandy Africa, "The Restructuring of the Intelligence Services in South Africa: An Assessment of the Transformation Process," en Chris Ferguson y Jeffrey O. Isima, eds. *Op. Cit.*

⁴⁰ Estos aspectos se resaltan en Laurence Lustgarten y Ian Leigh, *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 1994), citado en Kieran Williams y Dennis Deletant, *Security Intelligence Services in New Democracies: The Czech Republic, Slovakia and Romania* (Houndsmills, Hampshire: Palgrave, 2001), p. 15. Véase también, J.J. Blais, "The Political Accountability of Intelligence Services—Canada," *Intelligence and National Security*, Vol. 4, No. 1, 1989, y Joseph F. Ryan, "Review of the Canadian Security Intelligence Service: A Suitable Model for the United Kingdom?," *Intelligence and National Security*, Vol. 5, No. 3, 1990.

⁴¹ Hans Born, "Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures," Working Paper Series—No. 20, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Ginebra, Mayo 2002.

⁴² Philip B. Heymann, *Terrorism, Freedom and Security* (Cambridge: The MIT Press, 2003), p. 133.