Globethics Repository



El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad [The risk of overlap between defense and security policy]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Rojas Aravena,Francisco
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-08 13:07:23
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218149

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 213, enero-febrero de 2008, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad

América Latina es una zona de paz: no sufre amenazas externas y el riesgo de que estallen conflictos entre países es mínimo. Pero enfrenta importantes amenazas internas relacionadas con el narcotráfico, el crimen transnacional y la persistencia de los problemas de desarrollo, las denominadas «nuevas amenazas», en el marco de Estados débiles, que muchas veces no ejercen un control efectivo sobre la totalidad del territorio nacional. Esto hace necesario establecer una diferenciación clara entre las funciones militares y las policiales, para evitar la desprofesionalización de las Fuerzas Armadas, cerrar posibles espacios de autonomía institucional y asegurar su subordinación al poder civil.

Francisco Rojas Aravena

Las Fuerzas Armadas de América Latina y el Caribe dejaron de estar en la primera plana de los medios de comunicación en cuestiones referidas a la estabilidad política o las amenazas a la democracia. En general, las informaciones sobre los militares varían de país en país, de subregión en subregión. El panorama es muy diverso. El denominador común más importante es que las Fuerzas Armadas, como producto de los errores del pasado y de los cambios en las tendencias globales y regionales y en la legislación hemisférica y nacional, hoy no son una amenaza para la democracia.

Esto no significa que no conserven una importante influencia y amplios grados de autonomía institucional y profesional. Pero sí implica cambiar el eje:

Francisco Rojas Aravena: doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht; ex-director de la revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Actualmente es Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).
Palabras claves: democracia, nuevas amenazas, defensa, Fuerzas Armadas, América Latina.

hoy, el principal desafío para los regímenes democráticos y las políticas de defensa es la superposición de funciones entre las Fuerzas Armadas y la policía, en el contexto de una aún débil conducción civil.

En México, por ejemplo, se escuchan cada vez más noticias acerca de la participación de los militares en la lucha contra el narcotráfico. En Centroamérica, y en particular en el triángulo del norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), se incrementa la demanda para involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas represivas ligadas al combate contra las maras y, en general, a la seguridad ciudadana. En el área andina, los militares participan en tareas del desarrollo. En Venezuela, esta misión se vincula directamente a la gestión política del gobierno. En Brasil se vive una situación similar a la de México, donde se ha involucrado a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado en las principales ciudades. Solo en el Cono Sur (Uruguay, Argentina y Chile) las Fuerzas Armadas se orientan básicamente a las tareas de defensa. En estos países existe una clara delimitación entre las funciones policiales y militares. De hecho, Chile y Argentina, al igual que Perú, se encuentran desarrollando procesos de reforma en la legislación en materia de defensa y en los juicios vinculados a las violaciones de los derechos humanos.

América Latina es, desde la perspectiva de la defensa, una zona de paz. Sin embargo, aún no se ha constituido en un área de cooperación efectiva. Este es un paso esencial para lograr una mayor estabilidad y para proyectarla al sistema internacional. La cooperación y la coordinación de políticas son fundamentales para enfrentar los nuevos desafíos y vulnerabilidades en el ámbito de la defensa y la seguridad. No son resultados automáticos; demandan tiempo y prácticas específicas, como parte de un proceso progresivo, de carácter acumulativo y que avanzará en la medida en que se concrete la voluntad política de establecer, formalizar, impulsar y operacionalizar la articulación entre los Estados de la región.

Un escenario global dinámico

Las miradas sobre el escenario global, tanto desde las potencias como desde los países más pequeños, demandan más cooperación y más multilateralismo. Hay pocas certezas sobre el futuro. La principal es que la globalización es un hecho irreversible que impacta a todas las regiones del mundo, desde los pequeños municipios hasta las potencias más importantes. Lo que no es evidente es si el proceso globalizador tendrá el sello estadounidense o si tendrá una fuerte impronta occidental en el marco de reglas del juego establecidas de

manera multilateral. Otra de las pocas certezas es la creciente importancia de los países de Asia, particularmente China y la India, y la emergencia de una era en la cual la Cuenca del Pacífico posee mayor gravitación que nunca en cuestiones comerciales.

En este contexto, cuando se analizan y comparan las visiones de las principales potencias –la Unión Europea, Rusia, la India, China y Japón–, encontramos una serie de puntos comunes. Estos se expresan en la necesidad de un orden internacional más justo, la búsqueda de una forma de enfrentar la vulnerabilidad global producto del cambio climático y la creciente interdependencia económica y política. Para todo ello es necesaria una perspectiva de beneficio compartido. También se destaca el reconocimiento de que el mundo se caracteriza por la diversidad y que, a partir de esa diversidad, se deben construir acuerdos para mantener la estabilidad y la paz. Ningún Estado, por poderoso que sea, posee los recursos de poder para enfrentar por sí solo las amenazas globales. La cooperación constituye, por lo tanto, la herramienta fundamental para avanzar en el establecimiento de un sistema multilateral efectivo y mantener la seguridad internacional y la paz.

En este escenario, América Latina no posee una única voz. Ello le quita relevancia y capacidad de incidencia en los ámbitos en los que se definen las reglas, las normas y los acuerdos que buscan orientar la globalización. Al mismo tiempo, la región no es una amenaza para el sistema global dado su carácter de zona de paz y de área libre de armas nucleares. El gasto militar es de los más bajos del mundo. Las adquisiciones de equipamiento son reducidas y se limitan a las tecnologías tradicionales. Sus capacidades interoperativas son bajas. Adicionalmente, la región se caracteriza por no sufrir, en la actualidad, amenazas militares externas y el nivel de amenazas militares internas se encuentra en su punto más bajo. Esto hace que los temas de defensa posean un menor peso en la agenda gubernamental y prácticamente no aparezcan en la agenda de la opinión pública. Pero no implica que no tengan su importancia, como veremos a continuación.

El nuevo contexto político y económico regional

En los últimos años, se vienen manifestando una serie de tendencias regionales que es necesario señalar, algunas vinculadas al desarrollo histórico de nuestros países y otras ligadas a procesos más recientes. La primera es crucial. Tras años de golpes militares, la democracia ha pasado a ser, desde el fin

de la Guerra Fría, la norma prevaleciente en América Latina. Desde inicios de los 90 no se han producido golpes exitosos en ningún país latinoamericano, aunque sí se registraron casos de ingobernabilidad, en especial en el área andina. Sin gobiernos autoritarios, la región se caracteriza por contar con regímenes políticos abiertos y surgidos de elecciones transparentes. La democracia es la norma y el apoyo a ella se ha mantenido de manera constante a lo largo de la última década.

Desde inicios de los 90 no se han producido golpes exitosos en ningún país latinoamericano, aunque sí se registraron casos de ingobernabilidad, en especial en el área andina

América Latina es una de las regiones más inequitativas del mundo. Casi 40% de la población, 205 millones de personas, vive en la pobreza, y poco menos de la mitad se encuentra en la indigencia. Las políticas implementadas no han logrado resolver el problema. La conflictividad aumenta y el apoyo a la democracia, aunque mayoritario, se ha reducido. La gobernabilidad de los sistemas políticos es precaria. Entre 1992 y 2007, 11 presidentes no lograron finalizar sus mandatos constitucionales debido al descontento social. Sin embargo, en todos los casos quien asumió en reemplazo lo hizo respetando las normas constitucionales. Al mismo tiempo, los sistemas políticos son débiles y generan poca confianza. El nivel de confianza en las instituciones esenciales de la democracia es bajo y el apoyo a los partidos políticos es decreciente.

En el ámbito económico, la región ha tenido el mejor desempeño de los últimos 25 años. Desde hace cinco años, América Latina ha mostrado un crecimiento económico superior a 4% que, sin embargo, es desigual entre los países y dentro de cada uno de estos. Es que los modelos de desarrollo son diversos y existe un fuerte debate sobre cuál posibilitará superar los problemas actuales. América Latina y el Caribe no poseen una visión común y, por lo tanto, no han desarrollado una mirada y un sentido estratégico compartido que permita enfrentar los grandes desafíos de la globalización con mayores grados de coordinación y concertación de políticas.

Avances en la institucionalidad del sector defensa

Volvamos ahora al tema del control civil democrático sobre las Fuerzas Armadas y la situación de las políticas de defensa. En este aspecto, es posible señalar que en América Latina y el Caribe se han producido notables avances en la última década y media.

Un avance importante son las medidas de confianza mutua y de seguridad implementadas en los últimos años, principalmente de carácter bilateral entre países vecinos. También se han llevado a cabo actividades que permiten desarrollar la confianza multilateral, como los ejercicios combinados entre diversas Fuerzas Armadas y, en particular, las operaciones de mantenimiento de la paz, como el caso de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), integrada en un 60% por militares latinoamericanos.

Luego de los atentados del 11 de septiembre, la aparición del terrorismo de alcance global y la respuesta de carácter unilateral de Estados Unidos cerró muchas de las oportunidades que se habían abierto entre 1989 y 2001. El nuevo contexto de unilateralismo ha limitado las oportunidades. Sin embargo, también abrió espacios nuevos para la colaboración y cooperación entre los países latinoamericanos. En algunos casos, estos nuevos espacios permitieron construir respuestas conjuntas. La misión de paz en Haití, por ejemplo, demostró que la interoperatividad y la acción conjunta son posibles. También, aunque no sin dificultades, demostró la posibilidad de avanzar en la concertación y cooperación política a través de un esquema de 2 x 9, es decir, la conducción a cargo de los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores de los nueve países involucrados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Guatemala y Uruguay. Esta experiencia demostró las potencialidades de la cooperación militar bajo liderazgo civil y reforzó los lazos en materia de defensa.

La clave es la construcción de confianza. Los primeros mecanismos para lograr este objetivo tuvieron lugar a inicios de los 90 y se concretaron en 1995, en la Primera Conferencia Hemisférica sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad realizada en Chile. Las dos reuniones posteriores –en 1998 en El Salvador y en 2001 en Miami– posibilitaron el desarrollo de acciones efectivas y permitieron elaborar una lista de medidas que deberían fomentarse. A pesar de estos avances, el seguimiento efectivo y sistemático muestra grandes déficits, lo cual puede generar un menor nivel de actividad y transformar algunos mecanismos en una mera formalidad. La continuidad y la decisión de otorgarle densidad a las medidas de construcción de confianza son tareas pendientes.

La situación no es igual en todas las regiones. En el Cono Sur se han dado pasos extraordinarios en este campo, tanto en la relación entre Argentina y Brasil como entre Argentina y Chile. El trabajo del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (Comperseg) se manifiesta en el desarrollo



© Nueva Sociedad / Diego López García 2008

de iniciativas que son un ejemplo de medidas de construcción de confianza en la región, como la creación de una fuerza de paz combinada entre ambos países.

Los valores compartidos serán la base para avanzar en la colaboración. De igual forma, el trabajo académico es esencial para conceptualizar los diferentes problemas y situaciones y buscar las claves teóricas que permitan el diseño de soluciones. Uno de los avances más importantes en este campo fue la explicitación de las políticas de defensa por medio de la publicación de documentos de defensa o de «libros blancos». Desde 1997 se han publicado 22 libros de defensa. En algunos casos, como Chile, Ecuador, Guatemala, Argentina, El Salvador y Brasil, se han publicado en dos o más oportunidades.

Pero la mayor cooperación entre países en temas de defensa es solo uno de los avances registrados en la institucionalización del área y el control civil de los militares. Otro, sumamente importante, es la creación de Ministerios de Defensa en cuatro países: El Salvador en 1992, Honduras en 1996, Nicaragua en 1997 y Brasil en 1999. En México no existe aún el Ministerio de Defensa y en Nicaragua no se nombró a un responsable. En general, el número de ministros civiles de Defensa ha aumentado y hoy son pocos los países en los que los responsables de las instituciones de defensa son militares, tales como República Dominicana, El Salvador y Guatemala. Además, en prácticamente todos los países se han producido reformas en la estructura orgánica de los ministerios, así como en otras áreas relacionadas con la formación militar. En muchos casos, también se llevan adelante procesos de modificación de la justicia militar.

El número de ministros civiles de Defensa ha aumentado y hoy son pocos los países en los que los responsables de las instituciones de defensa son militares ■

En relación con el gasto militar, si bien predomina el criterio histórico de asignación –es decir, la repetición con leves ajustes del presupuesto del año anterior–, prácticamente no existen instancias de planificación, auditoría y control. La transparencia en este campo sigue siendo muy baja y solo unos pocos países hacen públicos sus presupuestos. Chile y Argentina acordaron, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), una metodología estandarizada para la comparación del gasto militar, como parte de un proceso de transparencia y de desarrollo de medidas de confianza. Ampliar esta metodología a otros países ha sido difícil. De hecho,

pese a algunos esfuerzos, no se han logrado avances entre Chile y Perú. En Argentina, las reformas emprendidas por el gobierno de Néstor Kirchner incluyeron la creación de una subsecretaría responsable de la planificación, ejecución y evaluación del gasto en defensa, lo cual ha permitido efectuar reorientaciones de acuerdo con las directrices civiles de la defensa, particularmente en actividades conjuntas, además de generar ahorros de recursos.

Finalmente, junto con las medidas de construcción de confianza y la institucionalización del área de defensa, un aspecto particularmente importante para el ejercicio de la conducción civil es la actividad de los parlamentos. En América Latina y el Caribe, solo siete países cuentan con comités o comisiones parlamentarias de defensa y solo cuatro (Argentina, Brasil, Bolivia y Perú) tienen un *staff* legislativo permanente para abordar estos temas.

Del análisis de estos puntos se desprende la idea de que es necesario hacer un esfuerzo importante y continuado para mejorar las capacidades civiles para ejercer la conducción democrática y constitucional en el sector defensa. Sin un involucramiento de los partidos políticos será difícil que los parlamentos puedan cumplir un rol decisivo. Y sin recursos humanos calificados y profesionales, será difícil consolidar el liderazgo civil e implementar las políticas que el sector defensa demanda, de modo tal de contribuir a la consolidación de los regímenes democráticos en la región.

La percepción de amenazas y su incidencia en la gestión de defensa

La forma en que los Estados perciben las amenazas y las vulnerabilidades incide en la manera en que planifican, asignan recursos y desarrollan las políticas de seguridad y defensa. Esta percepción también condiciona cuáles son los instrumentos más apropiados para enfrentar las amenazas, tanto externas como internas.

Desde una perspectiva general, las Naciones Unidas han definido seis amenazas a la seguridad colectiva en el nuevo contexto global: las amenazas económicas y sociales; los conflictos entre Estados; los conflictos internos; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo; la delincuencia organizada transnacional. Para enfrentarlas, las Naciones Unidas establecieron cinco criterios para que el empleo de la fuerza tenga legitimidad: que se asegure la gravedad de la amenaza; que el propósito del uso de la fuerza militar sea correcto; que sea el último recurso; que exista una proporcionalidad de los medios; que se formule un balance de las consecuencias.

En América Latina, la debilidad de los Estados y su creciente erosión por parte de actores no estatales ligados a ilícitos transnacionales afectan la seguridad en varias subregiones y generan incertidumbre e inestabilidad en el conjunto de la región. En cierta forma, lo que ha ocurrido es el tránsito del Estado como amenaza, por exceso de presencia, a una situación en la cual la inseguridad deriva de la ausencia de Estado. En efecto, en los 70 y 80, el Estado se había convertido en la mayor amenaza para su propia población. En aquellos años, el Estado de seguridad nacional estaba en todas partes, desde la educación hasta la política de defensa. Desde los 90, sin embargo, se registra una reducción permanente de las capacidades estatales en todos los ámbitos, incluido el de la defensa, lo cual generó un vacío que deja importantes áreas del territorio nacional y de su población desprotegidas y, en muchos casos, indefensas frente a la emergencia de las nuevas amenazas. La debilidad estatal se expresa cada vez más en la pérdida del monopolio de la fuerza. Esto, por supuesto, debilita el imperio de la ley. Todo ello en un marco en el cual el Estado es incapaz de asegurar a toda la población el acceso a los bienes públicos básicos.

Si analizamos las definiciones de amenaza formuladas en las distintas reuniones de ministros de Defensa, en los discursos y declaraciones de los cancilleres en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de los presidentes en Naciones Unidas, podemos afirmar que vivimos el momento de menor percepción de amenaza militar en la historia de la región. No se perciben amenazas militares externas ni tampoco la militarización de los conflictos y contenciosos internos. En este contexto, entre las principales amenazas percibidas ya no se encuentran las que pudieran hacer otros países, sino, en primer lugar, el narcotráfico,

Cuadro

Las cinco principales amenazas por subregión, 2006

Cono Sur	**Países andinos**	**Centroamérica**	**Caribe**
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Crimen organizado	Desastres naturales	Tráfico de armas
Crimen organizado	Tráfico de armas	Crimen organizado	Desastres naturales
Pobreza	Pobreza	Tráfico de personas	Crimen organizado

Fuente: elaboración propia sobre la base de los discursos de los ministros en la VII Conferencia Ministerial de Defensa, Managua, 2006.

seguido por el terrorismo. Estas dos amenazas aparecen como las prioritarias en todas las subregiones. Sin embargo, en relación con el terrorismo hay que señalar que, más que una amenaza efectivamente percibida, suele ser una declaración de los países de la región de cara a los requerimientos de EEUU.

El resto de las amenazas ocupa diferentes prioridades de acuerdo con la subregión, cada una de las cuales coloca en distinto orden la pobreza, el tráfico de armas, los desastres naturales y el crimen organizado (v. cuadro). Se trata, en todos los casos, de amenazas de carácter no militar.

El incremento de la violencia

Como ya señalamos, las preocupaciones tradicionales relacionadas con el ataque militar por parte de un país vecino se redujeron de manera drástica, en buena parte gracias al desarrollo de medidas de confianza mutua y de seguridad, así como por la ampliación de los mecanismos de transparencia y judicialización de la resolución de los contenciosos. Por lo tanto, hoy la principal preocupación de los gobiernos latinoamericanos se centra en la emergencia de nuevos tipos de violencia.

La nueva violencia es resultado, sobre todo, del accionar de la criminalidad transnacional. El crimen organizado amenaza la estabilidad y, principalmente, la capacidad de gobernabilidad democrática. Las mafias internacionales pueden aprovechar más rápidamente que los gobiernos los avances en tecnología y comunicaciones. Han logrado una gran capacidad de coordinación mediante la articulación de redes ilegales. En muchos casos, su accionar supera las fronteras de un Estado. Es, por lo tanto, un tema transnacional, que requiere de la cooperación para poder enfrentarlo.

Las manifestaciones de violencia se producen, como ya señalamos, en un contexto de debilidad del Estado y, en algunos casos, de incapacidad de control efectivo sobre el territorio nacional. En la actualidad, la violencia adquiere un carácter esencialmente urbano. En todos los países –a excepción de Colombia, con un conflicto abierto desde hace más de medio siglo centrado principalmente en las zonas rurales–, la criminalidad se expresa en las ciudades, donde se produce la mayor cantidad de muertes.

La violencia está generando altos y crecientes costos para los países, estimados por el Banco Interamericano de Desarrollo en entre 2% y 15% del PIB. Sin embargo, de acuerdo con la misma estimación, el costo es aún más elevado en

La violencia está generando altos y crecientes costos para los países, estimados por el Banco Interamericano de Desarrollo en entre 2% y 15% del PIB

los dos países más importantes de la región: 10% del PIB en Brasil y 15% en México (Carrillo-Flórez).

Además de un alto costo económico, la violencia genera desconfianza y temor y alimenta la percepción de inseguridad. De acuerdo con el Latinobarómetro (2007), 63% de los ciudadanos de la región se siente cada día más inseguro y solo 9% dice sentirse más seguro. En este contexto, la demanda de seguridad –entendida como seguridad ciudadana– ocupa un lugar cada vez más relevante en la agenda política.

Este incremento de la violencia tiene explicaciones multicausales, de carácter dinámico, en muchas ocasiones con raíces culturales que se manifiestan en realidades locales específicas. De allí que los análisis concretos de cada caso sean esenciales para enfrentarla y mitigar sus efectos. Sin embargo, más allá de las diferencias, en general sus causas se vinculan a situaciones de exclusión, segregación y marginación, a la escasa movilidad social, la falta de esperanzas, el fácil acceso a armas livianas y la persistencia de ciertas prácticas culturales y tradiciones sociales, entre otros factores. Estudios globales indican que una mayor desigualdad genera una mayor polarización y más violencia social, medida en el número de homicidios y en los índices de robos. En muchos países de la región, la respuesta de las elites a estos problemas es involucrar a las Fuerzas Armadas.

La superposición de las funciones policiales y militares

El principal desafío de las elites democráticas es evitar que las Fuerzas Armadas se involucren en la seguridad ciudadana. La superposición de funciones genera confusión y desprofesionaliza tanto a los militares como a la policía, además de debilitar la capacidad de conducción civil democrática.

En una democracia, es esencial que quienes ostentan el monopolio de las armas tengan claramente definidas sus funciones y sus misiones. En el caso de las Fuerzas Armadas, estas son, básicamente, la protección de la soberanía del país, una tarea eminentemente de defensa que implica la no participación en la política interna. Sin embargo, si analizamos las misiones actuales de las Fuerzas Armadas en América Latina, es evidente que, cada vez más, están ejerciendo roles policiales en el ámbito de la seguridad pública y la seguridad ciudadana.

Frente al incremento de la violencia y al número de asesinatos dolosos, ha surgido lo que se puede denominar «populismo judicial» o «populismo en seguridad», que se suele sintetizar bajo la etiqueta de «mano dura». Esta visión pregona la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad ciudadana y el incremento de las penas para todo tipo de delitos.

En muchos países de la región no existe un sistema normativo y legal que diferencie claramente las funciones militares de las policiales, con lo cual se genera una superposición y una escasa diferenciación entre las tareas de defensa nacional y aquellas relacionadas con la seguridad pública y ciudadana. Son pocos los países en los que esta diferenciación está claramente establecida, como Argentina, Chile y Uruguay. Por ello, en cada vez más países existen áreas de intervención militar-policial conjunta, particularmente en cuestiones relacionadas con el narcotráfico y el orden público. En pocos casos el mando es ejercido por las autoridades civiles.

Pero la superposición de funciones no se produce solo en aquellas misiones vinculadas a la lucha contra el narcotráfico y la seguridad interna. También se verifica a la hora de atender los desastres naturales y las emergencias nacionales. En estos casos la superposición es inevitable, dado el despliegue territorial y la capacidad de llegar a zonas inaccesibles de las Fuerzas Armadas, que en general cuentan con capacidades logísticas desarrolladas. En la mayoría de los países de la región, ellas son las encargadas de abastecer las zonas alejadas, como el Amazonas en Brasil o las zonas aisladas del sur en Chile. Otro tanto se puede señalar en relación con las Fuerzas Armadas de Ecuador, Venezuela y Centroamérica. Lo crítico, en estos casos, es quién ejerce el mando. La falta de comisiones nacionales de emergencia fuertes y efectivas y la debilidad de los organismos civiles dedicados a estas tareas han hecho que las Fuerzas Armadas asuman este rol. Que, aunque muchas veces se plantea como transitorio, en la práctica posee un carácter recurrente.

La última tarea en la que se superponen funciones está relacionada con los temas de desarrollo, desde el control del tráfico aéreo hasta el impulso al turismo, pasando por la custodia de entidades bancarias y la gestión de fábricas de armamentos. En el área andina, este rol es valorado no solo por las elites políticas sino por la sociedad y constituye una fuente de prestigio para las Fuerzas Armadas. El problema, en los casos en que las Fuerzas Armadas asumen funciones vinculadas a la promoción del desarrollo, es que la superposición dificulta la construcción de organismos civiles competentes. Un ejemplo: la construcción de un Ministerio de Obras Públicas adecuado será difícil si

son los militares los que se ocupan de la construcción de carreteras; del mismo modo, la función del Ministerio de Educación podría debilitarse si son las Fuerzas Armadas las que se encargan de las tareas de alfabetización. Pero, además, la ejecución de tareas ligadas al desarrollo les permiten a las Fuerzas Armadas contar con recursos extrapresupuestarios sobre los cuales las autoridades civiles no poseen control, lo que genera importantes grados de autonomía institucional.

De las tres áreas en que se verifica una superposición de funciones, la más peligrosa es, sin dudas, la relacionada con el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana. Las Fuerzas Armadas carecen del entrenamiento, la lógica, la doctrina y el equipamiento para enfrentar problemas de carácter policial. Esto genera graves violaciones a los derechos humanos y, en definitiva, militariza las alternativas de políticas públicas.

Conclusión: algunos peligros que se deben evitar

Las tareas de defensa deben focalizarse, profesionalizarse y adaptarse a las demandas del presente. Aunque América Latina vive el momento de menor amenaza militar en su historia, no está exenta de un conjunto de crecientes amenazas internas. Pero la necesidad de reforma es más amplia y no se limita a la modernización de los sistemas de defensa. Se requiere una reforma global del área de justicia y seguridad, que incluya los tribunales, las cárceles, la defensa, la policía y la inteligencia, además de la seguridad privada.

La cooperación y la colaboración en el desarrollo de acciones colectivas y asociativas contribuirán a generar mayor previsibilidad, pues es la falta de certezas la que impacta negativamente en las oportunidades de cooperación. La seguridad es un tema prioritario. Sin embargo, no todos los temas importantes de América Latina y el Caribe son de seguridad. Las tareas del desarrollo, por ejemplo, corresponden a esa área y no deberían militarizarse. También es necesario evitar las respuestas militarizadas a los conflictos sociales, para lo cual es necesario implementar políticas sociales y de prevención que eviten criminalizar a los pobres y a los jóvenes. En ese sentido, las políticas de «mano dura» han fracasado y han producido la desprofesionalización de las policías y una creciente intervención de las Fuerzas Armadas, que se han policializado y cambiado de carácter.

Un desafío importante para las elites democráticas y los partidos políticos es encontrar un equilibrio que permita aprovechar todos los resortes del Estado,

incluida la participación de las Fuerzas Armadas en tareas subsidiarias, para controlar la violencia y garantizar el imperio de la ley. Esto debe hacerse evitando generar renovados espacios de autonomía militar y sin otorgar un mayor peso al autogobierno policial, dos situaciones que han caracterizado las prácticas institucionales en este campo. Asumir la conducción civil democrática en políticas de defensa y de policía significa abordar los temas de formación sistemática en esta área, promover e incentivar el interés y el profesionalismo de los partidos políticos y constituir comisiones parlamentarias permanentes en estas materias.

La seguridad es un derecho, que debe ser ejercido cotidianamente y que posibilita el goce de otros derechos. Es, por lo tanto, un derecho fundante. Para poder usufructuarlo, es esencial contar con instituciones que lo garanticen. La confusión de roles debilita aún más las capacidades del Estado, erosiona su legitimidad y desprofesionaliza la débil institucionalidad construida en los últimos años, especialmente en el área de defensa. Por eso es necesario mejorar las capacidades de conducción democrática en estos temas y formar nuevos cuadros civiles. Solo así será posible enfrentar los peligros y las vulnerabilidades actuales con mayor profesionalidad, con más legitimidad y bajo un Estado de derecho fuerte, en el marco de una institucionalidad democrática realmente consolidada.

Bibliografía

Carrillo-Flórez, Fernando: «Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso» en *Pensamiento Iberoamericano* Nº 0, 2007/1, pp. 178-196, disponible en <www.pensamientoiberoamericano.org>.

Flacso-Chile: *Reporte del Sector de Seguridad en América Latina y el Caribe*, 2007, <www.flacso.cl>.

Flacso-Secretaría General: *II Informe Secretario General. El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*, 2006, <www.flacso.org>.

Flacso-Secretaría General: *III Informe Secretario General. La integración regional: un proyecto político estratégico*, 2007, <www.flacso.org>.

Koonings, Kees y Dirk Kruijt (eds.): *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*, Zed Books, Londres, 2004.

Kruijt, Dirk: «América Latina: Democracia, pobreza y violencia: viejos y nuevos actores», papel de trabajo 04/06, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), 2006.

Latinobarómetro 2007, <www.latinobarometro.org>.

Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal): *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, 2007, <http://atlas.resdal.org>.

Tickner, Arlene B.: «Latin America and the Caribbean: Domestic and Transnational Insecurity» en *Working Paper Series*, International Peace Academy, 2007, <www.ipacademy.org>.