

# Adecuación de la defensa a la gobernabilidad democrática en América del Sur

**ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ**

Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia. Coordinador del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la misma universidad.  
vargasvelasquezalejo@gmail.com

## Adapting Defense to Democratic Governance in South America

ESTUDIOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA

Este texto fue, en una versión preliminar, la ponencia presentada por el autor al V Encuentro Nacional de la Asociación Brasileira de Estudios de la Defensa realizado en Fortaleza, Brasil, agosto de 2011.

## Resumen

Este artículo se divide en cuatro partes. En la primera se analiza la evolución de los conceptos de seguridad y defensa, partiendo de la mirada tradicional y sus transformaciones, pasando de una mirada de seguridad y defensa frente a amenazas externas, a otra centrada en riesgos y desafíos internos y externos. Luego se presenta como, en el contexto de la guerra fría, la seguridad y defensa en los gobiernos autoritarios se expresó en gobernabilidades autoritarias en América del Sur, enmarcados en la Doctrina de Seguridad Nacional. La tercera parte estudia el entendimiento de la gobernabilidad democrática en Suramérica y los cambios políticos que ha vivido la región, para finalmente, analizar la importancia y adecuación de la seguridad y la defensa como un elemento contribuyente a la gobernabilidad democrática en los actuales gobiernos de Suramérica.

*Palabras claves:* defensa, Suramérica, nuevas amenazas, gobernabilidad.

## Summary

This article is divided in four parts. The first examines the traditional insight of security and defense and its transformation from a concept of defense against external threats to a concept of defense against risks and internal and external challenges. Then we examine the defense in the context of authoritarian governances –authoritarian governments– in South America, framed by the National Security Doctrine. The third part examines the understanding of democratic governance in South America. Finally, we examine the importance and adequacy of defense and security as important elements to democratic governance in South America.

*Key Words:* defense, South America, new threats, governance.

## Introducción

El análisis de las relaciones civiles-militares es fundamental para valorar el nivel de la consolidación democrática, ya que uno de los presupuestos básicos de las democracias modernas es que las fuerzas militares y policiales deben estar subordinadas a los gobernantes civiles democráticamente electos, quienes las deben conducir políticamente. Obviamente, sabemos también que esta relación no deja de ser problemática en muchos casos y en varias situaciones nacionales este deber ser no se corresponde totalmente con la realidad.

El presente texto se sitúa dentro de la perspectiva del análisis político y su énfasis está en el análisis de esta problemática. La estructura del texto se inicia mostrando cómo han venido evolucionando el entendimiento de la seguridad y defensa y cómo se desplazan los mismos de priorizar inicialmente como referente, las denominadas amenazas externas a los Estados, hacia las amenazas internas-externas y luego en una búsqueda de ampliación de las mismas, lo que la literatura especializada ha denominado la tendencia hacia la “securitización”<sup>1</sup>. Posteriormente se analiza brevemente cómo se expresó en América Latina la seguridad y defensa, en el contexto de los gobiernos autoritarios inspirados en la denominada doctrina de seguridad nacional.

En el aparte siguiente del documento se hace un análisis de las transformaciones del concepto de gobernabilidad y la introducción del concepto de gobernanza, para tratar de dar cuenta de los problemas de legitimidad, eficacia y mantenimiento del orden en el ámbito de las relaciones gobierno-sociedad –señalando qué tipo de gobernabilidad se prioriza en cada momento– y los cambios políticos que se han producido en los gobiernos de la región luego de los procesos de transición a la democracia y de la llegada al gobierno de partidos, coaliciones o gobernantes de centro-izquierda, para abordar en el último aparte del texto la necesidad de que el entendimiento de la seguridad y la defensa debe buscar compatibilizarse con las nuevas realidades políticas de la región y contribuir a la gobernabilidad democrática en los gobiernos

---

1. Se entendió como “securitización” la tendencia, en la década posterior a la terminación de la guerra fría, a buscar desmilitarizar el entendimiento de la seguridad, pero al mismo tiempo a ampliar su alcance, incluyendo dentro del ámbito de las amenazas no sólo fenómenos como el crimen organizado transnacional y los tráfico ilegales, sino también amenazas derivadas de la naturaleza como huracanes, terremotos o inundaciones, además de los problemas de pobreza e inequidad. Esto generó una gran controversia porque si bien se desmilitarizaba el tema de la seguridad, al mismo tiempo se ampliaba de tal manera que involucraba aspectos que eran, sin duda, más propios de la agenda de desarrollo de las sociedades, que de la agenda seguridad.

suramericanos. El documento concluye con unas breves reflexiones conclusivas al respecto.

### **La mirada tradicional de la seguridad y defensa, y sus transformaciones: del énfasis frente a amenazas externas a la seguridad y defensa frente a riesgos y desafíos internos y externos**

El concepto de seguridad es un concepto polisémico –múltiples sentidos– dependiendo desde la perspectiva desde la cual se aborde y la dimensión que se quiera proteger.

Para ilustrar el amplio campo de controversia, hagamos un breve repaso siguiendo a diversos autores<sup>2</sup>.

Hay perspectivas que consideran la seguridad como un valor básico de la sociedad; allí encontramos aproximaciones como la del profesor Fernando Uricoechea, quien señala:

[...] se ignora el carácter fundante que reviste la seguridad, a la luz de la filosofía política contractualista y del pensamiento burgués desde sus orígenes, para la noción misma de la sociedad por oposición al Estado de naturaleza hobbesiano de una guerra de todos contra todos. Es, pues, elemento constitutivo y, por tanto, necesario de la institución política que es fundamental para el nacimiento y desarrollo de la vida ciudadana: el Estado. La seguridad, en consecuencia, no hace parte de la agenda de intereses de este o aquel sector, grupo o clase de la sociedad y, por lo tanto, la eventual naturaleza contenciosa que algunos han querido darle con el fin de poder rechazarla queda descartada por principio. La seguridad, por el contrario, hace parte de la agenda de valores de toda comunidad política. Y, por ello, está revestida virtualmente de un carácter consensual, moralmente vinculante para todos los miembros de la asociación política. Su carácter consensual le confiere, *ipso facto*, legitimidad política. (Uricoechea, 2003)

Otras perspectivas enfatizan su dimensión más instrumental:

Seguridad es la cualidad de lo seguro. A su vez, por seguro entendemos: 1) no tener dudas, 2) la probabilidad de que algo ocurra o no falle y, por último, 3) estar a salvo. Desde esta última acepción la locución “de seguridad” se aplica a un ramo de la administración pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos [...]. La seguridad no es un fin en sí mismo, no es una necesidad final.

---

2. Con una pretensión pedagógica, que probablemente para los “especialistas” puede ser vista como innecesaria, pero que creemos para la mayoría de los lectores, poco familiarizados con estas temáticas, resulta de utilidad.

Se trata de un requisito que surge por demanda de otro objetivo que se desea alcanzar. La seguridad se convierte en una premisa imprescindible para el desarrollo del objetivo final. Por lo tanto, pasa a ser una prioridad, puesto que hasta que no la logremos la meta que la requirió estará en expectativa. Es, pues, la garantía de construcción de otros fines. El requerimiento de seguridad nace de una hostilidad que dificulta un objetivo. La necesidad de eliminar estos peligros, riesgos y daños que el agente hostil provoca dan sentido a la seguridad. En definitiva, la seguridad es un instrumento que nos garantiza la libertad imprescindible y necesaria para acometer otras actividades. Por otro lado, desde la Revolución francesa quedó claro que en las sociedades modernas la seguridad es un bien individual que sólo se alcanza colectivamente. (Martínez y Tulchin, 2006)

Charles David (2000), situado en esta misma perspectiva, anota que “la seguridad puede ser comprendida como la ausencia de amenazas militares y no militares que pueden poner en cuestión los valores centrales que desea promover o preservar una persona o una comunidad, y que conllevan un riesgo de utilización de la fuerza”. Pablo Cabrera (1999), por su parte, nos plantea que la defensa es una gran parte de la seguridad entendida como “una situación en la cual los Estados perciben que se encuentran libres de amenaza militar, de presión política o de coerción económica para poder seguir libremente en su camino de desarrollo”.

El Libro de la Defensa Nacional de Chile plantea que:

[...] el concepto de defensa dice relación con la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción para alcanzar tal bien. La defensa nacional es el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus intereses, principalmente su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos libre de interferencias exteriores.

La defensa es una función intransferible del Estado que se orienta por claros principios estatales y es conducida por un conjunto de autoridades institucionales, las que conforman un sistema cuya figura central es el presidente de la república. En términos de política pública, ella se plasma en la política de defensa, donde se consideran las orientaciones básicas para el conjunto del sector. (Ministerio de la Defensa de Chile, 2010)

Y a propósito de la relación entre seguridad y defensa, plantea el Libro de Defensa Nacional de Chile:

[...] la seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico. Obviamente, la defensa contribuye a la seguridad del país tanto por medio de su preparación para el empleo legítimo de la fuerza, su contribución a la disuasión y la participación de sus medios en misiones de cooperación internacional. (Ídem)

Teniendo como referencia el caso argentino se plantea por el coronel retirado Gualterio M. Báez (s.f.), que:

[...] es posible entender el concepto de Defensa Nacional como la acción del Estado para proveer y “asegurar los beneficios de la libertad”, tal como termina diciendo el texto constitucional. Se ratificaría así, la interrelación jerárquico-funcional que existe entre seguridad y defensa, considerada la seguridad como “objetivo” o “situación deseada” y la defensa como la concreción de “medidas y acciones” para su consecución.

Otros, como Barry Buzan, consideran que la “Seguridad es tomada como el estar libre de amenazas y como la capacidad de los Estados de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles” (citado en Pardo Rueda, 1999).

Como lo plantea el coronel retirado Julio E. Soto Silva (s.f.), de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile, la

Defensa Nacional: es el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. El propósito de la defensa nacional es alcanzar una condición de seguridad externa tal, que el país pueda lograr sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores.

La Defensa debe ser considerada como un bien público en un sentido integral ya que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional; una vez producido, nadie lo obtiene en desmedro de otros. Cumple una función social básica para la existencia de la sociedad y no puede ser provista sino por el Estado. Como parte de la seguridad que requiere el país, la Defensa concurre a hacer posible el desarrollo de la sociedad.

Para garantizar este efecto, es necesario que se satisfagan las siguientes condiciones:

- Que el monopolio de la fuerza legítima pertenezca al Estado.
- Que el Estado la organice, la dote de medios y le asigne objetivos con un sentido nacional.
- Que el Estado realice esta tarea de manera continua en el tiempo, ya sea en la paz o en la guerra.
- Que el ejercicio de la función abarque la suma de actividades de los organismos del Estado necesarios para la defensa, ya que su ámbito excede los límites de lo estrictamente militar.

La defensa puede ser definida como función, como conjunto normativo y como organización.

a) *La defensa como función*: del Estado tiene como el propósito proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas contra estos elementos fundamentales del país, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional.

b) *La defensa nacional como conjunto normativo*: explica la forma en que esta se materializa. Lo anterior a través de diferentes cuerpos legales que parten con la Constitución Política hasta cuerpos legales y reglamentarios que conforman la Estructura Superior de Defensa Nacional o Sistema de Defensa Nacional. Para ello en todos estos cuerpos legales, se establecen autoridades, responsables, organismos, tareas y documentos que permiten darle forma, planificarla y ejecutarla.

c) *La defensa nacional como organización*: explica la forma en que la defensa nacional se organiza a partir de su análisis como Sistema. Con una autoridad que la dirige, el conducto regular establecido o relaciones de mando, organismos de asesoría y de trabajo y medios que llevan a cabo las tareas derivadas de la planificación. Dentro de los medios de la defensa, los más importantes son las Fuerzas Armadas agrupadas bajo el Ministerio de Defensa Nacional.

En el Grupo de Trabajo de Seguridad Regional de Fescol (2004) planteamos que “al terminar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos adoptó el concepto de seguridad nacional, incorporando dentro de éste la defensa militar y la seguridad interna, con el fin de hacerle frente a amenazas como las revoluciones, la inestabilidad y la capacidad destructora de los armamentos nucleares” y más adelante, refiriéndose a la tendencia creciente a la denominada securitización en la posguerra fría, señala que “la inseguridad se refiere a la condición de ser asediado

por la violencia o la amenaza de violencia, si esta es significativa, organizada e intencional. Esa definición, sin embargo, excluiría importantes amenazas no violentas a la seguridad, como la degradación del medio ambiente o las condiciones económicas adversas.”

Si bien la amenaza, es un concepto difícil de aprehender, lo podemos entender como

[...] indicio de probable mal, violencia o daño futuro; algo que da indicio de ocasionar mal o daño; advertencia. Algo o alguien que puede dañar a una particular persona o cosa; algo percibido por el gobierno como una posible amenaza para la seguridad nacional [...]. En realidad, el aspecto fundamental es la percepción de la amenaza, dado que, como ha sido agudamente señalado, aún ninguna teoría relativa a la seguridad ha proporcionado una medida objetiva acerca de si determinada circunstancia es realmente una amenaza; ello, sin perjuicio de advertir que también se ha sostenido que resulta de fundamental importancia que exista objetivamente una amenaza para que pueda hablarse válidamente del ámbito de la seguridad y de la adopción de medidas derivadas de dicho ámbito. (Ugarte, 2001)

Por ello es de vital importancia precisar en cada caso quién define las amenazas en una sociedad determinada.

El término seguridad nacional ha sido referido históricamente a la seguridad del Estado-nación, por ello en una primera aproximación al concepto se entiende que a través de la misma “se procuran conjurar las amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales que hacen a la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía e integridad territorial de un Estado” (ídem). En esa perspectiva se planteaba por autores como Amos A. Jordan, William J. Taylor Jr., y Lawrence Korb que

Seguridad Nacional, un término que ha pasado a ser ampliamente usado sólo después de la Segunda Guerra Mundial, significa muy diferentes cosas para diferente gente. Claramente, significa protección del pueblo y territorio de la nación contra asalto físico, y, en ese estrecho sentido, es aproximadamente equivalente al tradicionalmente usado término defensa. Seguridad nacional, sin embargo, tiene un significado más extenso que la protección contra daño físico; también implica protección, a través de una variedad de medios, de intereses vitales políticos y económicos, cuya pérdida amenaza valores fundamentales y la vitalidad del Estado. (Ídem)

El término seguridad igualmente se puede entender



[...] como un concepto multisistémico que tiene tres componentes: prever, controlar y enfrentar, amenazas a individuos, grupos, estados o macrosistemas. Suelen usarse dos expresiones muy vinculadas en torno a las amenazas: riesgo y vulnerabilidad. El riesgo es igual a amenaza más vulnerabilidad, entendiéndose el riesgo como el grado de pérdida que puede causar un evento particular en un lugar y período determinado. El nivel de riesgo, lo definimos por dos factores; por el nivel de la amenaza y por el grado de vulnerabilidad. La vulnerabilidad se entendería como el grado de exposición de una sociedad a las amenazas y la capacidad de resistencia y respuesta de sus estructuras sociales, económicas y físicas. (Táger y González, 2001)

Colegas como Vicenç Fisas, introducen la dimensión transnacional de las nuevas amenazas y riesgos a la seguridad y no necesariamente estatal, por ello

[...] la seguridad [...] ya no puede plantearse en términos exclusivamente nacionales, sino desde una óptica regional o internacional. Muchas de las violencias que apreciamos en el mundo contemporáneo, como el terrorismo, el narcotráfico, los enfrentamientos raciales y religiosos, las luchas entre bandas o mafias, o la misma contaminación, para poner unos ejemplos, no respetan fronteras ni identidades geográficas, por lo que han de ser combatidas a partir de la cooperación entre varios Estados o directamente desde organismos regionales o internacionales. (Fisas, 1998)

El proyecto de Ley de Seguridad y Defensa, presentado, por el anterior Gobierno para el estudio del Congreso en 2009, establece en su artículo 5º la siguiente definición de seguridad:

Es un bien público fundamental que propende por los valores democráticos, el bienestar y la convivencia del pueblo, el desarrollo de las potencialidades de la sociedad y la afirmación del Estado Social de Derecho. La Seguridad es integral y su responsabilidad es del Estado y, en desarrollo de los deberes constitucionales, excepcionalmente y de manera temporal lo es también de la sociedad.

Y acerca de la Defensa, la define como “la capacidad que tiene el Estado para salvaguardar la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional frente a riesgos, amenazas y agresiones internas y externas”.

Finalmente, frente a este tema, debemos reseñar el documento encargado a un grupo de personalidades por el anterior secretario

general de la ONU y presidido por el ex primer ministro de Tailandia, Anand Panyarachun, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. Este informe pretende colocar una propuesta de seguridad basada en el multilateralismo y el respeto a la legalidad internacional, con lo cual se contraponen a la actitud más unilateral y de la controvertida “guerra preventiva” de la administración Bush.

Parten considerando que hay seis grupos de amenazas (tradicionales como nuevas amenazas) que deben preocupar al mundo en estos días y en los próximos decenios: 1) guerras entre Estados; 2) violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala de los derechos humanos y genocidio; 3) pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente; 4) armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; 5) terrorismo; y 6) delincuencia transnacional organizada.

Frente a las mismas, considera que la acción de la ONU debe ser fundamentalmente preventiva antes que reactiva. Considera que el desarrollo tiene que ser la primera línea de defensa para un sistema de seguridad colectiva que se tome la prevención en serio y añade que combatir la pobreza no sólo salvará millones de vidas sino que afianzará también la capacidad de los Estados para combatir el terrorismo, la delincuencia organizada y la proliferación. Está priorizando la relación entre seguridad y desarrollo, el llamado “poder blando”, antes que la lógica exclusivamente guerrerista, el “poder duro”.

Por supuesto que también incluye en el abanico de respuestas, la seguridad biológica; prevenir la guerra dentro de un Estado y entre Estados; prevenir la propagación y utilización de armas nucleares, biológicas y químicas; la propagación de la delincuencia transnacional organizada; y en relación con el terrorismo –con nuevos aspectos, que incluyen la aparición de una red terrorista mundial y las posibilidades de utilización de armas nucleares, biológicas o químicas– lo sitúa como una amenaza para todos los Estados y para las Naciones Unidas en su conjunto. Considera críticamente que la ONU no han hecho todo lo que pueden hacer y se insta a que establezcan una estrategia de lucha contra el terrorismo que respete los derechos humanos y el Estado de derecho –debe comprender medidas coercitivas cuando sean necesarias y crear nuevos instrumentos para ayudar a los Estados a conjurar esta amenaza en el plano interno–.

Como la prevención no siempre da frutos, hay que contemplar hacer frente a las amenazas por medios militares y señala que la Carta de las Naciones Unidas establece un claro marco para el uso de la fuerza. Los Estados tienen derecho a la legítima defensa (artículo 51).

Igualmente considera que el único que tiene mandato para actuar a título preventivo es el Consejo de Seguridad y considera debe adoptar en el futuro una actitud más proactiva. Igualmente enfatiza en la responsabilidad de proteger a los civiles de la violencia en gran escala, responsabilidad que recae primordialmente sobre las autoridades nacionales o subsidiariamente en la comunidad internacional –mediante operaciones humanitarias, misiones de observación, la presión diplomática y el uso de la fuerza, de ser necesario, aunque únicamente como último recurso–.

Realizada la revisión analítico-conceptual anterior, consideramos en este documento que la seguridad debe ser considerada como inherente a la existencia humana, porque implica ser capaz de responder a las situaciones que pongan en peligro la vida y la integridad en el presente y el futuro. Parte de la historia de la humanidad está orientada a dar respuesta a la seguridad, de manera individual o colectiva, incluida la propia organización social y política expresada en los Estados-nación. Pero la reflexión sobre el tema de la seguridad tendió a concentrarse de manera exclusiva en la seguridad de los Estados, bajo la denominación de seguridad nacional, olvidando que tan importante como lo anterior y si se quiere el aspecto central de la seguridad son las personas que fueron y son la base de dichos Estados.

Ahora bien, toda sociedad requiere un orden para que la convivencia entre sus miembros pueda desarrollarse. Pero en una democracia, ese orden es democrático y necesita también de unos niveles de seguridad. Ahora bien, la seguridad está en relación con las amenazas que pongan en riesgo la vida en sociedad y esto es directamente proporcional a la vulnerabilidad que la misma tenga. Pretender niveles de seguridad total, de riesgo cero, no es realista. Es decir, la búsqueda de seguridad se puede convertir en una utopía, en una obsesión, sino se concibe la seguridad como parte de un proceso social<sup>3</sup>.

El problema son dos grandes desviaciones al respecto, que a su vez reflejan dos concepciones políticas, filosóficas y de organización de la sociedad<sup>4</sup>. De una parte, se desvió el tema de la seguridad para pensarla sólo en función del Estado y, en esa medida, bajo las influencias de la llamada “seguridad nacional”, propia de la guerra fría, se consideró que el enemigo fundamental de los Estados del mundo occidental era el comunismo, y bajo esta denominación se incluyó todo lo que oliera o se asemejara a protesta social o crítica al comportamiento del Estado

---

3. Ver al respecto AGIR (2002).

4. Tomamos apartes de Vargas Velásquez (2006).

y, por supuesto, terminó considerándose a los propios miembros de la sociedad como “amenazas” para el Estado-nación. Esto derivó en América Latina en la oleada de dictaduras militares en los años sesenta y setenta, y la vigencia de estatutos de seguridad nacional como eje central de la política represiva de los Estados.

En segundo lugar, se desvió a considerar el tema de la seguridad en términos exclusivamente militares y se consideró que la respuesta a los problemas de inseguridad era exclusivamente fortalecer el tamaño de las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad del Estado, y aumentar el gasto militar en detrimento del gasto social o de inversión.

Y estas dos desviaciones continúan teniendo vigencia en el mundo de hoy, a pesar de que terminó la guerra fría y supuestamente el enemigo comunista desapareció.

Ahora bien, la seguridad y la defensa (como mecanismos a través de los cuales se da respuesta a las amenazas o riesgos de seguridad, incluida la posibilidad del uso de la fuerza), pretenden prevenir, neutralizar o eventualmente enfrentar dichas amenazas y riesgos.

Lo que es evidente, es el tránsito de considerar inicialmente la seguridad y la defensa en función de amenazas y riesgos externos al Estado-Nación –especialmente de otros Estados o alianzas de Estados–, para transformarse posteriormente en la respuesta –con una alta probabilidad de componente militar– a amenazas y riesgos de orden externo o interno, dentro de los cuales pueden incluirse Estados o grupos no estatales.

En este nuevo contexto, lo planteado por Jaime García Covarrubias (2005), refleja bien esa nueva mirada a la defensa y sus misiones; señala el autor mencionado que

[...] mi posición la tengo asumida por lo que propongo lo que llamo una visión instrumental de la defensa donde la seguridad es sólo un “efecto”. Por su parte la seguridad pública, que se confunde con el “efecto” seguridad, es uno de los instrumentos que posee el Estado al igual que la defensa, salud, educación, vivienda para resolver sus problemas, en este caso la seguridad de las personas.

¿Pero qué significa una defensa instrumental? Esto significa que si el Estado resuelve o necesita dada la magnitud y calidad de la amenaza o del problema, del empleo de las FFAA o la policía para resolverlo, la amenaza es de defensa. En cambio, si el problema (por ejemplo sida) requiere del sistema de salud para resolverse, simplemente es un problema propio del sector salud. En suma, el instrumento a emplear finalmente definirá si la amenaza es propia del sector defensa o es un problema atinente a otro sector. Obviamente, habrá amenazas que

tienen tan nítidamente una determinada naturaleza que exige que sea un instrumento muy preciso el que la resuelva...

Y más adelante señala en su texto,

[...] en el escenario estratégico actual, los sectores de defensa, tendrán que cumplir con cuatro misiones principales. La primera es resolver las amenazas tradicionales o eventual ataque militar. Segundo, resolver las llamadas nuevas amenazas. Tercero, cumplir con los compromisos estratégicos del país, en este caso las operaciones de mantenimiento de paz y otros y por último cumplir un papel en el desarrollo nacional, de acuerdo al rol subsidiario del Estado si la política es de mercado. Adicionalmente y como quinta tarea se agregan las funciones de seguridad pública cuando la policía depende del sector defensa. Cada país priorizará estas misiones soberanamente de acuerdo a su particular situación.

### **La defensa en el contexto de los gobiernos autoritarios –governabilidades autoritarias– en América del Sur: la Doctrina de Seguridad Nacional**

Durante la guerra fría se definió, de una parte, una especie de distribución del mundo en áreas de influencia entre los dos campos emergentes, y de otra, la idea de la amenaza global como producto de la confrontación global. En el caso de América Latina, “era claro que formaba parte de la esfera de influencia norteamericana desde principio de siglo y también que ninguna guerra hegemónica iría a tener a América Latina como teatro, entendiendo por tal aquella que pudiera modificar con su resultado la estructura de poder mundial” (Pardo Rueda, 1999).

Dentro de ese contexto de confrontación Este-Oeste, que predominó durante varios decenios, la idea de seguridad en América Latina tuvo que ver con el hecho de que

[...] las hipótesis de guerra –admitidas como presupuestos de intervención del derecho de guerra– abarcaban la guerra mundial, la guerra convencional entre países latinoamericanos y la guerra revolucionaria en el seno de cada uno de esos países. [...] La hipótesis de guerra revolucionaria [...] era considerada como una posibilidad real inmediata. (Cavagnari Filho, 1994)

Pero los Estados Unidos siempre tuvieron como preocupación, con respecto a América Latina, “tanto antes como durante la guerra fría, la

inestabilidad política en el área. [...] Las explicaciones de los orígenes de esta inestabilidad son dos: la agitación (o aventurerismo) comunista, por un lado, y la pobreza, por otro” (Pardo Rueda, 1999).

Progresivamente fue apareciendo dentro de este panorama de las concepciones sobre seguridad y defensa, como respuesta a lo que se consideraba “amenazas”, la conocida Doctrina de Seguridad Nacional.

El concepto estaba vinculado a la lógica de la guerra fría: el supuesto era la amenaza del “comunismo internacional”, un riesgo de origen extra continental aunque pudiera tener manifestaciones regionales internas, que amenazaba la soberanía, la integridad territorial y valores abstractos como la libertad de las repúblicas y sus habitantes. (Aguilera Peralta, 1999)

Esta doctrina tuvo como elementos básicos los siguientes:

*Primero:* la concepción geopolítica, nacida de los teóricos alemanes de finales del siglo XIX, y que alcanzó su máximo desarrollo en la Alemania nazi. Concepción basada en la idea de “espacio vital” –el Estado como ente biológico y geográfico–, teoría según la cual un Estado que pretende ejercer como potencia de importante peso necesita, entre otras cosas, disponer de amplia influencia y control sobre espacios físicos y políticos no limitados forzosamente por las fronteras de su propia Nación. [...]

*Segundo:* plena asunción de conceptos tales como “enemigo interior”, “enemigo común”, “guerra permanente y total”. [...] Al propio tiempo se enmarcaba dicha lucha antisubversiva dentro del concepto de “guerra total y permanente” que el mundo occidental debía librar contra esa supuesta amenaza global.

*Tercero:* plena inserción de la lucha antisubversiva dentro de una supuesta Tercera Guerra Mundial. [...] El mundo comunista planteaba la Tercera Guerra Mundial –siempre según los seguidores de esta peculiar doctrina– por otra vía mucho más sutil: la penetración ideológica a través de la subversión izquierdista en todos los países del hemisferio occidental, con vista a la futura toma de poder en todos y cada uno de ellos. [...]

*Cuarto:* plena asimilación y práctica aplicación de la doctrina francesa de la “contrainsurgencia” o “lucha contrainsurgente” [...] que incluía una serie de técnicas de lucha y de información no demasiado respetuosas con la población civil y gravemente lesivas para los derechos humanos de los posibles enemigos, e incluso de los simples sospechosos de pertenecer a esa ‘insurgencia’ que se trataba de suprimir. (García, 1995)

Aquí se aprecia la gran influencia de la doctrina contrainsurgente francesa, derivada de las experiencias militares de esta nación como potencia colonial en Indochina y Argelia –paradójicamente, fracasadas– y sistematizada por el coronel Roger Trinquier en su libro *La guerra moderna*, en el cual afirma:

En la guerra moderna el enemigo no es fácil de identificar. No hay frontera física que separe los dos campos. La línea que marca la diferencia entre el amigo y el enemigo puede encontrarse muchas veces en el corazón de la Nación, en la misma ciudad donde se reside, en el mismo círculo de amigos donde uno se mueve, quizá dentro de su propia familia. Es más bien una línea ideológica, que tiene que ser perfectamente bien descubierta si queremos determinar pronto quiénes son en realidad nuestros adversarios y a quiénes tenemos que derrotar. (Citado en García, 1995)

Si bien la adopción de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional va a tener particularidades en cada país<sup>5</sup>, en el campo de la seguridad “dos instrumentos fueron importantes para el ejercicio de la hegemonía norteamericana y para el alineamiento estratégico de los países latinoamericanos con los Estados Unidos: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y los acuerdos bilaterales de asistencia militar” (Cavagnari Filho, 1994).

Esto tiene varios antecedentes. En 1942 se comienza a estructurar la institucionalidad del sistema de seguridad hemisférico, bajo la dirección de Estados Unidos:

En enero de 1942 se desarrolla en Río de Janeiro la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se estableció la necesidad de crear la Junta Interamericana de Defensa (JID) con el fin de estudiar y recomendar medidas necesarias para la defensa del continente. [...] En 1949 se formó el Estado Mayor para servir de órgano principal de planificación y asesoría al Consejo de Delegados. (Urzúa Ricke, 1999)

En 1945, en la Conferencia de Chapultepec (Conferencia Latinoamericana sobre Problemas de Guerra y Paz), que se celebró en

---

5. Los militares brasileños, por ejemplo, le van a dar un énfasis más desarrollista, acorde con la idea en boga en la época de ellos que podían ser una especie de élites modernizadoras; en casos como el colombiano se va a expresar más en un acrecentamiento del poder de los militares al interior del aparato del Estado sin que implicara un golpe militar clásico.

Ciudad de México, se comienza a perfilar la idea de defensa común: “En el Acta de Chapultepec se concluyó que en caso de un ataque externo todos los países acudirían a defender al atacado” (Pardo Rueda, 1999). Por último, en 1947 se suscribe en Río de Janeiro el TIAR, el cual

[...] estableció una amplia alianza militar que vendría a perfeccionarse mediante esos acuerdos bilaterales, firmados entre 1952 y 1958, y creó una doctrina de defensa común, que consideraba cualquier agresión a un país signatario como agresión a todos. [...] El TIAR, a su vez, fue manipulado por los Estados Unidos para atender sus intereses estratégicos y no las necesidades de defensa de los países latinoamericanos. (Cavagnari Filho, 1994)

Como producto de los cambios en la concepción de la amenaza y del enemigo,

[...] las relaciones militares adquirieron una acentuada orientación político-ideológica. El anticomunismo dio contenido y un perfil nítido a las Fuerzas Armadas latinoamericanas. [...] Estados Unidos propuso la organización y preparación de las Fuerzas Armadas para realizar operaciones de contrainsurgencia. A partir de la década de los sesenta, pasaron a ser empleadas como la última defensa contra la subversión y se constituyeron en la principal barrera para la contención en el interior de cada uno de los países latinoamericanos. (Ídem)

De esta manera se configuran, con las particularidades de cada país, unas características comunes en las Fuerzas Armadas latinoamericanas durante el auge de la Doctrina de Seguridad Nacional, que el coronel español Prudencio García sintetiza así:

- Intensivo adoctrinamiento anticomunista conducente a un ultraderechismo radical.
- Aguda intensificación de esta tendencia formativa durante el periodo de la guerra fría.
- Creciente desviación de la idea de *defensa* hacia el concepto de *enemigo interior*.
- Implantación de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional.
- Autoatribución excluyente por las Fuerzas Armadas de los conceptos de *patria* y *patriotismo*, y de la representación exclusiva de la nación.
- Progresiva desviación de las Fuerzas Armadas hacia funciones de carácter policial.
- Grave relajación de los conceptos éticos militares, asumiendo la



tortura como método habitual y sistemático en el campo de la información.

- Frecuente respaldo de las Fuerzas Armadas latinoamericanas a modelos económicos de fuerte base oligárquica y gran desigualdad social. (García, 1999)

Podemos cerrar este aparte diciendo que América Latina vivió durante cuarenta años bajo la concepción estadounidense de seguridad nacional, que

[...] giraba en torno al anticomunismo y la contención, a la vez que promovía la democracia y la economía de mercado. [...] Históricamente, la política estadounidense de seguridad nacional hacia América Latina ha hecho hincapié en la defensa militar ante agresiones externas convencionales y en la neutralización de movimientos de izquierda locales, que son percibidos como amenazas a la estabilidad interna de gobiernos simpatizantes. (Aguayo Quezada y Bailey, 1997)

Influidos por la Doctrina de Seguridad Nacional se van a producir una serie de golpes militares que se inician con el llevado a cabo en Brasil en 1964 por las Fuerzas Armadas al mando del general Humberto Castello Branco, que siguen como mancha de aceite en toda la región. Este tipo de régimen político autoritario estimuló procesos de reforma del Estado tendientes a su minimización y a privatizar amplios sectores de la gestión pública, muy en la línea de lo que la Comisión Trilateral va a recomendar como su “receta” de gobernabilidad y que nosotros denominamos como “gobernabilidad neoliberal” (como veremos en el apartado siguiente).

A fines de los setenta, se inicia el agotamiento de los regímenes autoritarios y comienzan los procesos de transición a la democracia, que tuvieron un énfasis en lo político-institucional; es decir, construir democracias electorales. Más allá de descuidar la dimensión económica y social de la democracia –lo relacionado con la inclusión social– pero en aras de dejar atrás el autoritarismo, se privilegió la dimensión política de la democracia.

Estas transiciones generaron modalidades y tensiones diversas en el reacomodo institucional civil-militar. Volver al modelo de subordinación militar al poder civil democráticamente electo no fue un proceso sencillo. Lo anterior implicó tensiones por lo menos en tres campos señalados por varios analistas<sup>6</sup>: a) el llamado “arreglo de cuentas con el pasado”, especialmente en el tema de los derechos humanos y

6. Ver los textos recopilados en Diamint (1999).

demás abusos sucedidos durante los regímenes autoritarios; b) el tema “pretoriano” o la subordinación militar al poder civil democráticamente electo, que implicaba el “retorno” a los cuarteles de los militares y la adopción del marco constitucional y legal como referencia; c) el margen de la autonomía en varios campos: la educación militar, el gasto militar, el tamaño de las fuerzas y la definición de nuevas misiones.

A finales de los ochenta se produce esa gran transformación global que fue el fin de la guerra fría, con el hundimiento de los regímenes políticos de Europa Oriental autodenominados socialistas. Esto tuvo varios efectos inmediatos en América Latina. El primero de ellos, la rápida solución negociada de los conflictos internos armados en Centroamérica; pero simultáneamente, en 1994, al tiempo que se inauguraba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estado Unidos y México, emerge una insurgencias de “nuevo tipo”: los zapatistas del EZLN.

Igualmente el narcotráfico es colocado por los Estados Unidos como el “nuevo enemigo” para su estabilidad política y de la región y pareciera entrar a ocupar el lugar que dejó vacante el “comunismo”.

### **El entendimiento de la gobernabilidad democrática en Suramérica<sup>7</sup>**

El término gobernabilidad es uno de los más populares en los últimos años, dentro del lenguaje de los analistas políticos, de los gobernantes y de los políticos profesionales. Pero es evidente que se usa de manera indistinta, para hacer referencia a distintos tipos de situaciones políticas. Intentemos, por ello, hacer un breve recuento, un acercamiento al estado del arte de la discusión acerca del significado y alcance del término<sup>8</sup>.

Usualmente el término gobernabilidad se usa

[...] para describir una condición social en la cual existe una adecuada relación entre el gobierno y la sociedad civil. Es decir, una relación que permite al gobierno “gobernar”, porque los ciudadanos respetan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir en las decisiones públicas (salvo minorías claramente identificadas); pero que también permite a los ciudadanos mantener expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno en términos de eficacia de la acción institucional –como

7. Tomamos algunos apartes del siguiente texto Vargas Velásquez (2009).

8. Vamos a utilizar como referencias fundamentales, para esta revisión los siguientes textos: Rojas Bolaños (1994); Labastidas Martín del Campo (1994); Guerrero (1995); Espinal (1995); Camou (2000).

respuesta a demandas sociales extendidas— y respeto al estado de derecho. (Rojas Bolaños, 1994)

Siguiendo a Antonio Camou,

[...] un paradigma de gobernabilidad reúne el conjunto de respuestas firmes que una comunidad política construye a efectos de resolver los problemas de gobierno; [...] conjuga así orientaciones generales de cultura política, un conjunto de fórmulas institucionales para la toma de decisiones entre los principales actores estratégicos de la sociedad y una serie de acuerdos básicos en torno a un conjunto de políticas públicas estratégicas. (Camou, 2000)

Refiriéndose a la región latinoamericana, Edelberto Torres Rivas (1995) entiende la gobernabilidad como “la cualidad de la comunidad política en que sus instituciones actúan eficazmente, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, porque tales instituciones y sus políticas les proporcionan seguridad, integración y prosperidad y garantizan orden y continuidad al sistema.”

El denominado Club de Roma en su informe sobre “La capacidad de gobernar”, elaborado por un grupo de especialistas bajo la dirección del profesor Dror, de Ciencia Política de la Universidad de Jerusalén, se aproxima al entendimiento de la gobernabilidad como “el mecanismo de mando de un sistema social y sus acciones que se esfuerzan por proporcionar seguridad, prosperidad, coherencia, orden y continuidad al sistema”<sup>9</sup>.

Analíticamente podríamos diferenciar cuatro esquemas acerca de cómo garantizar una gobernabilidad.

### *La gobernabilidad neo-liberal*

El término es introducido en los estudios propiciados por la Comisión Trilateral en los años setenta, en los cuales se “constataba la existencia de insatisfacción y falta de confianza en el funcionamiento de las instituciones democráticas de gobierno en América del Norte, Japón y Europa Occidental” (Rojas Bolaños, 1994)<sup>10</sup>. A partir de allí

---

9. Tomado de *El Heraldo*, Barranquilla, sábado 16 de marzo de 1996, pag. 11A. Allí igualmente se plantean algunas directrices para el rediseño de la gobernabilidad, enfatizando en que la misma debe ser “mucho más moral, consensuada, enérgica, profunda, sabia y creativa, pluralista y decisoria” y considera que la misma debe implicar a los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y los organismos de control.

10. Ver también, al respecto, la síntesis que presenta, citando el reporte sobre la Gobernabilidad de las Democracias (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) en Espinal (1995).

se produce un ejercicio, relativamente arbitrario, de extrapolar estas conclusiones a las democracias en general.

Con base en lo anterior se señala que la democracia era obstaculizada por la “sobrecarga” de demandas, las cuales producían ingobernabilidad por lo siguiente: 1) vuelve a los gobiernos ineficaces en lo que se refiere a su capacidad para responder a los compromisos adquiridos por las presiones que vienen de la sociedad, dentro de los límites impuestos por la economía; 2) los ciudadanos pierden su fe en las instituciones democráticas y en los dirigentes políticos al no ver cumplidas sus expectativas en términos de respuestas a sus demandas; 3) se resquebraja la obediencia espontánea a las leyes y a las medidas gubernamentales, que es requisito indispensable para lograr un clima de gobernabilidad (Rojas Bolaños, 1994).

Esta perspectiva de entender la gobernabilidad está fuertemente marcada por las tendencias sistémicas de la ciencia política norteamericana y en particular por autores como David Easton y Gabriel Almond que consideran que “la función de las instituciones políticas es la de dar respuesta a las demandas que provienen del ambiente social o, de acuerdo con una terminología común, de convertir las demandas en respuestas” (Bobbio, 1989)<sup>11</sup>.

La solución a la “sobrecarga”, según los teóricos de esta versión de la gobernabilidad, va a ser la denominada receta neoliberal, que se puede sintetizar en las siguientes medidas<sup>12</sup>:

1. Reducir de modo significativo la actividad del gobierno.
2. Disminuir las expectativas de los grupos sociales, minimizando las esperanzas acerca de la intervención del Estado para salvar o sanear cualquier situación.
3. Aumentar los recursos o entradas a disposición del Estado.
4. Reorganizar las instituciones estatales (simplificación) para aumentar su eficacia.

Desde estas perspectivas, la consolidación del orden y el garantizar la gobernabilidad conlleva reformar radicalmente el Estado, regularizar el funcionamiento de la sociedad y de los comportamientos individuales, y del poder hacer materia de previsión el funcionamiento del mercado. La gobernabilidad, así entendida, implica que la sociedad se regule ya

---

11. Ver igualmente en esa dirección las críticas formuladas a las perspectivas sistémicas en Badie (1994).

12. Con base en Rojas Bolaños (1994).

sea por el mercado en lo económico o por la democracia en lo político-institucional.

Esto se va a reflejar en un reforzamiento de las tendencias institucionalizadoras y se van a “recalentar” las tesis de analistas de los años cincuenta, como Samuel Huntington que plantean que “la causa de la inestabilidad política y la violencia que experimentan las sociedades en desarrollo, es en gran medida resultado del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, en un contexto de lento desarrollo de las instituciones políticas”<sup>13</sup>. Es la socorrida tesis del desfase entre la modernización económica y social, la relativa parálisis de la transformación institucional y lo que explica que buena parte de los esfuerzos reformistas de los últimos tiempos pongan todo el acento en la modernización institucional.

Sin duda que esta perspectiva es fuertemente criticada por varios analistas en los siguientes términos<sup>14</sup>: es, sin duda, una visión conservadora porque se plantea que la democracia lleva dentro de sí los gérmenes de su propia destrucción y que más allá de ciertos límites (en la medida en que posibilita la participación amplia de los ciudadanos) crea ingobernabilidad. De lo cual se derivaría que la solución entonces es la democracia restringida. Pero además, las recomendaciones de la Trilateral se ubican en la perspectiva elitista de la política que al considerar gobernabilidad y democracia como conceptos encontrados, entonces la gobernabilidad es un asunto que tiene que ver con el comportamiento de las élites gobernantes: son ellas las que deben fijar las coordenadas para mantener o encontrar el rumbo perdido.

Se podría señalar, adicionalmente, que en las sociedades del mundo en desarrollo la llamada insuficiencia de gobernabilidad, así entendida, se debe, en estricto sentido, no a su pérdida sino a la ausencia de condiciones para alcanzarla: inexistente o precario desarrollo de las instituciones de bienestar social, una democracia política y participación ciudadana insuficientes, un sistema de representación de intereses distorsionado, “aquí, no aparece un ‘exceso’ de sociedad civil frente al Estado, capaz de ‘sobrecargar de demandas’ al sistema, sino justamente lo contrario, la necesidad de fortalecerla en el sentido literal de vigorizar la participación popular, como condición y resultado de la vida democrática” (Torres Rivas, 1995).

---

13. Afirmación de Oscar Oszlak, resumiendo las tesis centrales del autor, en la presentación de la segunda edición del libro de Huntington (1990).

14. Ver entre otras las críticas, que nosotros seguimos en este texto, Torres Rivas (1995) y Rojas Bolaños (1994).

### *La gobernabilidad tecnocrática*

En los años noventa, los organismos financieros internacionales de nuevo sitúan el término gobernabilidad (*governance*) en boga, dándole un marcado sesgo tecnocrático al mismo. El Banco Mundial, a través de su informe sobre ‘Governance and Development’, y el BID, con su propuesta de ‘Buen Gobierno’, relanzan y popularizan el término. Para los organismos financieros internacionales, la *governance* se debe entender como la manera en la cual es ejercido el poder del Estado, sobre todo en el manejo de los recursos económicos y sociales, con un especial énfasis en la rendición de cuentas (*accountability*), el marco legal para el desarrollo económico, el acceso a información confiable y la transparencia en la toma de decisiones (Rojas Bolaños, 1994)<sup>15</sup>.

Dentro de esta perspectiva de entender la gobernabilidad, la misma sería garantizada por la adopción de las lógicas gerenciales propias del sector privado o, si se quiere, trasladando al sector público un cierto modelo tecnocrático de operar.

### *Un esquema de gobernabilidad socialdemócrata*

La literatura sobre el tema hace referencia a tres dimensiones de la ingobernabilidad, que Philippe C. Schmitter (1988), desde una perspectiva académica, nos sintetiza de la siguiente manera (citado por Rojas Bolaños, 1994):

1. La tendencia a acudir a métodos extralegales de expresión política; es decir, indisciplina expresada en los esfuerzos de los ciudadanos de influir en decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos.
2. La disminución de cohesión de las élites y de su hegemonía; esto es inestabilidad, expresada en el fracaso de los actores de las élites políticas para conservar sus posiciones de dominación o para reproducir las coaliciones preexistentes.
3. El declive de la capacidad del Estado para conseguir los recursos necesarios y ejecutar sus políticas, lo cual refleja ineficacia, o sea la disminución de la capacidad de los políticos y administradores para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatoria o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado.

---

15. Es importante en esta dirección, consultar igualmente la visión ampliada, aunque sólo descriptiva de Tomassini (1993).

Schmitter señala que la intensidad de estos fenómenos varía de un país a otro y anota que si bien algunos podrían ser calificados como ingobernables en las tres dimensiones, otros solamente lo serían en una o dos de ellas. Y concluye que los grados de gobernabilidad están en relación con la manera en que se “lleva a cabo la mediación” de intereses bien diferenciados entre la sociedad civil y el Estado, con lo cual toma partido por un modelo de corporativismo social y en el cual la fuerza de partidos socialdemócratas reformistas parecen estar relacionados con mayor gobernabilidad de la sociedad. Lo anterior es de gran importancia, por cuanto es una conclusión opuesta a la de los estudios de la Trilateral que señalaba que la ingobernabilidad se asociaba a la “sobrecarga de demandas”, mientras que para Schmitter es la existencia de mecanismos de mediación, entre otros, lo que puede garantizar la gobernabilidad.

No hay duda que este estilo de gobernabilidad, altamente inspirado en las experiencias socialdemócratas europeas –especialmente nórdicas–, se basaría en la existencia de organizaciones sociales que operen como canales para tramitar las demandas de la sociedad y la construcción de escenarios de concertación social en los cuales dichas demandas se jerarquicen como producto de un ejercicio de concertación entre sus participantes.

### *La gobernabilidad democrática*

Dentro de esta panorámica analítica acerca del entendimiento de la gobernabilidad, es necesario señalar lo planteado por Michael Coppedge (1993)<sup>16</sup> quien introduce la dimensión del poder (entendido como relaciones de intercambio desigual entre actores en una determinada arena) en el estudio de la gobernabilidad. La gobernabilidad es entonces el producto del juego de poder relativo de los grupos relevantes en la arena pública; más específicamente, el producto del respeto a ese poder por parte de las instituciones formales e informales que conforman el proceso político. Los síntomas de ingobernabilidad (corrupción, violencia, protesta ciudadana, descoordinación entre el poder ejecutivo y el legislativo, etc.) deben ser vistos como las reacciones a la ausencia de respeto al poder relativo de los grupos, independientemente de su tamaño o de su peso electoral.

Y añade Coppedge, estableciendo una distinción entre gobernabilidad y democracia, que la gobernabilidad requiere de la efectiva representación de los grupos en proporción a su poder, mientras que

---

16. “Institutions and Democratic Governance in Latin America”, citado por Rojas Bolaños (1994).

la democracia requiere de representación de grupos en proporción al número de votos. En otras palabras, la democracia respeta la lógica de la igualdad política mientras que la gobernabilidad respeta la lógica del poder. En principio, entonces, democracia y gobernabilidad inevitablemente entran en conflicto. Lo cual implicaría que una sociedad gobernable no necesariamente tiene que ser democrática.

A partir de lo anterior, Coppedge nos propone algunos procedimientos para avanzar hacia lo que se puede denominar como la gobernabilidad democrática: debe ser fruto de un acuerdo nacional, que se redefine periódicamente como todo acuerdo y de la habilidad del gobierno para establecer canales de comunicación y realizar negociaciones con diferentes grupos sociales.

Las condiciones para la gobernabilidad democrática, según Coppedge, serían las siguientes para todos los grupos políticamente relevantes:

1. Ser capaces.
2. Estar dispuestos a confiar en una fórmula o regla del juego en su arena.
3. Los grupos que no son de masas (empresariales, militares, Iglesia, etc.) deben estar dispuestos a aceptar fórmulas democráticas que dan gran peso a los cuerpos de masas.
4. Los funcionarios electos deben representar al pueblo en general en algún grado significativo.
5. Los funcionarios electos deben estar dispuestos a aceptar fórmulas que concedan representación efectiva a los grupos que no son de masas.
6. Los funcionarios electos deben ser capaces de tomar decisiones, las cuales requieren la creación y mantenimiento de apoyos activos mayoritarios.

Concluye acerca de la gobernabilidad democrática, Rojas Bolaños (1994), siguiendo el argumento de Coppedge, que esta

[...] no es sólo producto de la capacidad de los grupos políticos para moverse dentro de determinadas reglas del juego –una especie de concertación–, sin amenazas constantes de rupturas –salvo las meramente retóricas–, que siembren la incertidumbre en el conjunto de la sociedad [adicionalmente anota que] La estabilidad de un régimen no se puede conservar en una situación de exclusión social y política para algunos de esos actores. (Rojas Bolaños, 1994)

La gobernabilidad democrática, entonces, sería producto de un proceso permanente de concertación entre actores estratégicos políticos



y sociales, a partir de unos pactos o acuerdos entre los mismos, renegociados de forma periódica.

Lo cual sitúa de nuevo sobre el tapete la tensión entre gobernabilidad y democracia. No podemos olvidar que la legitimidad de un régimen político se sustenta en dos elementos fundamentales: la participación de la mayoría de los miembros de la sociedad en la conformación de sus instituciones y en el nombramiento de los transitorios dirigentes de las mismas y en que los miembros de la sociedad resulten beneficiados del desarrollo económico en términos de su calidad de vida, es decir en la eficacia de la gestión pública. La legitimidad no es simplemente un problema político, sino también económico y social.

La gobernabilidad en estos tiempos implica sobretudo “la posibilidad de que los gobiernos puedan transformar el poder potencial de un conjunto de instituciones y prácticas políticas en una capacidad explícita para la definición e instrumentación de políticas públicas” (Mayorga, 1992). Y no siempre “un sistema de gobernabilidad basado en criterios de efectividad, previsibilidad y racionalidad” (Mansilla, 1992) se posibilita, en sociedades profundamente desiguales, con la vigencia del deber ser democrático.

Algunas tendencias contemporáneas nos presentan este entendimiento de gobernabilidad: “un Estado es gobernable cuando cumple requisitos mínimos tales como: control efectivo del territorio, monopolio de la fuerza y formulación e implementación de políticas públicas” (citado en Fonseca y Belli, 2004).

Igualmente otras perspectivas nos hablan de gobernabilidad como un “conjunto de mecanismos, procesos y relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias” (ídem).

### *De la gobernabilidad a la gobernanza*

Ahora bien, en el mundo contemporáneo y en el contexto de aceptación de la idea que el Estado no es el exclusivo actor del desarrollo sino que hay una pluralidad de actores,

[...] se descubrió que para gobernar un país hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del mero gobierno y dada la insuficiencia gubernamental y la necesidad del aporte social, se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencia más que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides. (Aguilar Villanueva, 2006)

En paralelo comienza a emerger la concepción del gobierno más centrada en la idea de coordinar y dinamizar y toma fuerza en algunas escuelas de pensamiento el concepto de gobernanza;

[...] fue tomando forma entonces el componente esencial y peculiar de la gobernanza, distinto del enfoque de la cuestión de la (in)governabilidad con su énfasis unilateral en las capacidades del gobierno, que destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad. (ídem)

Lo que algunos denominan la nueva gobernanza.

Siguiendo de nuevo a Aguilar Villanueva, se puede señalar que “el enfoque propio y distintivo de la gobernanza es el que destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aún en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa y supiera aprovecharla a nivel óptimo. El gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad” (ídem).

### **La seguridad y la defensa deben adecuarse a viabilizar la gobernabilidad democrática en Suramérica**

El poder del Estado se fundamenta en una mezcla de consenso y coerción, pero este debe ser ejercido dentro de un marco legal y con un nivel aceptable de eficacia. Para la materialización de este, las Fuerzas Armadas son una institución fundamental, que en un régimen democrático deben estar subordinadas al poder político civil, quien tiene el derecho y el deber de orientarlas y conducir las políticamente en su actuación.

Esto se debe situar en el marco de las relaciones civiles-militares, que en una democracia se expresan por lo menos en tres dimensiones: 1) la relación entre las autoridades democráticamente electas y la instituciones militares y policiales –que si bien se mueve en el eje subordinación/ autonomía, en una democracia debe estar caracterizada por la subordinación, formal y real, a la autoridad civil–; 2) la relación entre las fuerzas políticas legalmente existentes y la fuerza pública –marcada por un trato respetuoso con la diversidad de expresiones políticas de la sociedad y el apartidismo de las fuerzas militares y policiales; estas no pueden tener partido, sino ser imparciales– y 3) las relaciones entre la sociedad y la fuerza pública, que son las que definen los niveles de legitimidad o aceptación social y que dependen en buena medida del comportamiento de los militares o policiales con los diversos sectores sociales.

En toda democracia, es algo compartido ampliamente, la fuerza pública<sup>17</sup> debe estar subordinada formal y realmente a las autoridades civiles democráticamente electas, quienes son las que tiene la responsabilidad de formular y conducir políticamente las políticas de seguridad y defensa. Esta subordinación en un régimen presidencialista se da en cabeza del presidente de la república y este la delega en su ministro(a) de la Defensa. Pero esto conlleva una responsabilidad de parte de los gobernantes civiles: tener la capacidad, el conocimiento y el tacto para orientar políticamente a las Fuerzas Armadas; es decir, contribuir a diseñar e implementar la estrategia general como parte de las políticas públicas del Estado. La conducción operativa de las Fuerzas Armadas sí debe ser responsabilidad de los comandantes de fuerza y de la estructura de mando de las mismas.

Un liderazgo civil eficiente y legítimo de las fuerzas armadas requiere mínimamente de: unas capacidades administrativas, un conocimiento de la problemática de amenazas y riesgos existentes en una sociedad y de las respuestas posibles a los mismos, y una confianza que se construye en una adecuada relación entre civiles y militares. No es suficiente tener la legalidad, es necesario adicionalmente que se gane un nivel de confianza y credibilidad para que haya un trabajo armónico; en esa medida, la subordinación militar al poder civil será real y el trabajo complementario. En esto puede incidir negativamente el desconocimiento por los civiles de las culturas organizacionales que regulan las relaciones al interior de las fuerzas armadas, o lo que otros denominan los protocolos institucionales.

Un punto de partida importante puede ser la definición conjunta, entre civiles y militares, de la estrategia de seguridad que precise claramente las amenazas y riesgos prioritarios, los objetivos y los instrumentos para lograrlos. Igualmente que defina responsabilidades entre civiles y militares en la gestión y el cumplimiento de la misma, asumiendo una corresponsabilidad, que es muy importante por lo menos por dos razones: se trata de construir un escenario de adecuadas y fluidas relaciones y, en segundo lugar, porque con frecuencia hay la tendencia a suponer que las responsabilidades en el parcial cumplimiento de los objetivos recaen exclusivamente en los militares. Si los civiles son los conductores políticos de la estrategia de seguridad y defensa, son también corresponsables de los éxitos y de sus eventuales fracasos.

Si bien es entendible que después de una larga tradición de trabajo

---

17. En la Constitución colombiana, la fuerza pública está conformada por las Fuerzas Militares (Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional) y por la Policía Nacional.

separado entre civiles y militares es normal que haya tensiones cuando se trata de asumir efectivamente el control civil en la conducción de la política de seguridad y defensa, también es cierto que saber manejar las relaciones cotidianas, tomando en consideración las tradiciones institucionales ayudaría mucho a construir una relación necesaria de colaboración.

A comienzo del nuevo milenio vamos a tener en la región latinoamericana –pero especialmente en Suramérica– una serie de nuevos cambios políticos y en el ámbito de la seguridad regional.

Una oleada de gobiernos de izquierda democrática triunfan e inician proceso de gestión en Sudamérica: la presidenta Dilma Rouseff en Brasil, sucediendo al presidente Lula, en representación del PT –Partido Obrero creado en 1980 pero que se vino moderando discursivamente y hoy es un típico partido socialdemócrata–; José Mujica en Uruguay, sucediendo a Tabaré Vázquez con el Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría, una coalición muy diversa en la cual hay que mencionar los antiguos guerrilleros tupamaros a través del Movimiento de Participación Popular; Cristina Fernández, continuando con la gestión de Néstor Kirchner en Argentina que han tratado de retomar las raíces peronistas; Michelle Bachelet, que fue el cuarto gobierno de la coalición política de centro-izquierda, Concertación por la Democracia, que luego pierde ante el candidato Sebastián Piñera; Evo Morales en Bolivia, con una coalición liderada por el Movimiento Al Socialismo; Rafael Correa en Ecuador con Alianza País; en Paraguay triunfa una coalición de fuerzas políticas y sociales de centro-izquierda Alianza Patriótica para el Cambio (APC), que reúne nueve partidos y el Movimiento Tekojojá (Vida Compartida, articulación de movimientos populares), con el exobispo Fernando Lugo como nuevo presidente a partir de agosto de 2008, recientemente el presidente Ollanta Humala en Perú, con un movimiento que podríamos considerar como de centro izquierda.

Por otra parte, tenemos el caso sui generis de Hugo Chávez en la República Bolivariana de Venezuela, que llega al gobierno con un triunfo electoral sobre la base de la crisis del anterior sistema de partidos y antecedido por el intento de golpe militar, un período en prisión y la amnistía política. Allí se ha venido consolidando un modelo de nacionalismo-revolucionario de izquierda, que ha jugado con cambios profundos dentro de la institucionalidad democrática y en varias ocasiones los venezolanos han renovado el mandato, no dejando dudas acerca de la popularidad del presidente Chávez y del carácter sesgadamente popular de sus políticas sociales, en una alianza estratégica con Cuba.

Igualmente en Centroamérica retorna Daniel Ortega a la presidencia de Nicaragua con el FSLN, por supuesto con un discurso moderado en lo interno, aunque más controversial en política exterior; en Salvador, un candidato de izquierda moderada, Mauricio Funes, en representación del FMLN triunfa electoralmente; en Guatemala, un gobierno de centro encabezado por Álvaro Colom.

Pero, al mismo tiempo, parece ponerse en acción una nueva política de disciplinamiento norteamericano para la región, expresada después del 11 de septiembre de 2001, en la lucha contra el terrorismo y contra el narcotráfico, como los dos enemigos globales. Esta política se expresa de una parte en la Iniciativa Regional Andina, que es la extensión del Plan Colombia al conjunto de los Andes, inicialmente, y luego en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. promulgada en septiembre de 2002 y ratificada en 2006.

Estos gobiernos, conocidos como de izquierda democrática que no proceden de partidos políticos tradicionales sino más bien producto de formaciones o coaliciones novedosas, que pueden o no reivindicarse de la izquierda tradicional, pero en general sí incorporan fuerzas de esa procedencia y sus políticas, tienen algunos rasgos similares: búsqueda de mayor autonomía frente a la de EE.UU. –sin que necesariamente signifique confrontación con la potencia hemisférica–, énfasis en lo social dentro de su política pública, búsqueda de sintonías con las demandas de los sectores sociales mayoritarios, búsqueda de nuevas relaciones civiles-militares.

No hay duda de que estas nuevas democracias en la región tienen el desafío de mostrar capacidad de gobernabilidad, que debe ser una de tipo democrático y para ello reforzar la subordinación del poder militar al poder civil, democráticamente electo, es un prerrequisito y por supuesto consolidar doctrinas de defensa, que sin olvidar el tema de la defensa externa, se sitúen más en la perspectiva de miradas multilaterales de la defensa y donde los temas de seguridad interior tienden a copar la preocupación de los gobiernos. Esto por supuesto conlleva el reto de contar con fuerzas militares modernas, con una alta capacidad de adecuación a los cambios y, sobre todo, cada vez con mayor posibilidad de actuar de manera conjunta con otras fuerzas en nuevas misiones como las de mantenimiento de la paz, responder a nuevos riesgos –especialmente provenientes de la naturaleza– y colaborar con tareas de seguridad interior, en los marcos constitucionales de cada país.

### Breves comentarios conclusivos

No hay duda en que una prioridad hoy día para los actuales gobiernos de la región, que se sitúan en la búsqueda de políticas públicas con mayor énfasis en lo social y con decisiones en política exterior de mayor autonomía frente al hegemón históricamente dominante, es que cuenten con niveles de gobernabilidad adecuados, gobernabilidad que no puede tener otro talante que ser democrática, lo que significa gobiernos con capacidad y voluntad de dar respuestas a las demandas de sus sociedades e implica eficacia en la acción pública y, por supuesto, niveles adecuados de aceptación social; es decir, legitimidad. Pero adicionalmente, es básico que se garantice la expresión de los conflictos sociales, lo cual requiere un nuevo rol de las fuerzas militares y policiales en los distintos países, que debe estar orientado por una manera diferente de concebir la defensa y la seguridad, que los lineamientos propios de la guerra fría –con el anticomunismo incluido–, una concepción de defensa y seguridad inspiradas claramente en principios democráticos y donde ningún ciudadano pueda ser considerado un “enemigo interno” ni se vea a los países vecinos como potenciales enemigos, sino como aliados de estrategias de desarrollo en el marco de procesos de integración como los expresados en organismos tipo Unasur.

### Bibliografía

- AGIR. *Revue Generale de Strategie*, n° 10, París, 2002.
- Aguayo Quezada, Sergio y John Bailey (coor.). “Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición”, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- Aguilera Peralta, Gabriel. “La espada solidaria: cooperación en seguridad y defensa en Centroamérica”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Argentina, Brasil, Chile: Integración y seguridad*, Caracas, Flacso Chile, Editorial Nueva Sociedad, 1999.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. “Gobernanza y gestión pública”, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Badie, Bertrand. “Le développement politique”, París, Económica, 1994.
- Báez, Gualterio M. “El Concepto de seguridad y la defensa nacional”, en [www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vi/Tema%204/CNLBAEZ.doc](http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vi/Tema%204/CNLBAEZ.doc), s.f.
- Bobbio, Norberto. “Estado, gobierno y sociedad”, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Cabrera, Pablo. “Perspectivas sobre la seguridad hemisférica”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas, Flacso-Chile, Editorial Nueva Sociedad, 1999.
- Camou, Antonio. “Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada desde el espejo latinoamericano”, en Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce,

- Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, México, IIS-Flacso, Plaza y Valés Editores, 2000.
- Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat. “América del Sur: algunos elementos para la definición de la seguridad nacional”, en Francisco Leal Buitrago y Juan Gabriel Tokatlian, *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, SID, Iepri, 1994.
- Constitución Política de Colombia, 1991.
- David, Charles-Philippe. *La Guerre et la Paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, París, Presses de Science PO, 2000 (versión libre al español del autor).
- Diamint, Rut (ed.). “Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas”, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, 1999.
- Espinal, Rosario. “Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina”, en Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, IIDH-CAPEL, 1995.
- Fisas, Vicenç. *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Barcelona, Icaria, Antrazyt, Unesco, 1998.
- Fonseca, Gelson y Benoni Belli. “Gobernabilidad internacional. Apuntes para un análisis sobre el (des)orden contemporáneo”, en Centro Brasileiro de Relacoes Internacionais, vol. 1, a. 3, 2004.
- García Covarrubias, Jaime. “Transformación de la defensa. El caso de EE.UU. y su aplicación en Latinoamérica”, en *Military Review*, marzo-abril de 2005.
- García, Prudencio. *El drama de la autonomía militar*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- Grupo de Trabajo de Seguridad Regional. “Seguridad regional andina y escenarios posibles”, Policy Paper n° 1, Bogotá, Fescol-Cepei-Cepicei-Iepri, 2004.
- Guerrero, Omar. “Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural”, en *Revista Reforma y Democracia*, n° 3, CLAD, Caracas, enero de 1995.
- Huntington, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1990.
- Labastidas Martín del Campo, Julio. “Los problemas de la gobernabilidad democrática en América Latina: democracia política y reformas económicas”, en vv.aa., *Gobernabilidad y democracia en centro América*, Guatemala, Flacso, 1994.
- Leal Buitrago, Francisco y Juan Gabriel Tokatlian. *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, SID, Iepri, 1994.
- Mansilla, H. C. F. “Gobernabilidad, élite del poder y cultura política”, en René Antonio Mayorga (coord.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Caracas, CEBEM-ILDIS-Bolivia, Nueva Sociedad, 1992.
- Martínez, Rafael y Joseph S. Tulchin (eds.). *La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica*, Barcelona, Fundación Cidob, 2006.
- Mayorga, René Antonio. Introducción al libro *Democracia y Gobernabilidad*, Caracas, CEBEM-ILDIS Bolivia, Nueva Sociedad, 1992.

- Ministerio de la Defensa de Chile. Libro de la Defensa Nacional, Santiago de Chile, 2010.
- Pardo Rueda, Rafael. *Nueva Seguridad para América Latina*, Bogotá, Fescol-Cerec, 1999.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). *Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano, Nueva York, Ediciones Mundi-Prensa Libros, 2001.
- Resdal. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, Buenos Aires, 2007.
- Rojas Bolaños, Manuel. “La gobernabilidad: su validez como categoría analítica”, vv.aa., en *Gobernabilidad y democracia en Centro América*, Guatemala, Flacso, 1994.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.). *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas, Flacso-Chile, W. Wilson Center, Paz y Seguridad en las Américas, Editorial Nueva Sociedad, 1999a.
- (ed.). “Argentina, Brasil, Chile: Integración y Seguridad”, Caracas, FLACSO Chile, Editorial Nueva Sociedad, 1999b.
- Schmitter, Philippe. “La mediación entre los intereses y la gobernabilidad en los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad”, en Suzane Berger (comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental; el pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- Soto Silva, Julio E. “La Defensa Nacional de la A a la Z. Algunas definiciones y conceptos”, s.f.
- Táger, Ana Glenda y Patricia González. “Los dilemas de la seguridad en Centroamérica: la dimensión de las amenazas y las respuestas institucionales”, ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, septiembre de 2001.
- Tomassini, Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.
- Torres Rivas, Edelberto. “La gobernabilidad democrática y los partidos políticos en América Latina”, en Carina Perelli, Sonia Picado S. y Daniel Zovatto (comp.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1995.
- Ugarte, José Manuel. “Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina”, ponencia presentada al Congreso de LASA, Washington, septiembre de 2001.
- *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 2003.
- Uricoechea, Fernando. “La seguridad democrática en Colombia”, en vv.aa., *Seguridad y libertades individuales en Colombia*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, 2003.
- Urzúa Ricke, Joaquín. “El sistema de cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas (Sicofaa)”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas, Flacso-Chile, W. Wilson Center, Paz y Seguridad en las Américas, Editorial Nueva Sociedad, 1999.



Vargas Velásquez, Alejo. “La seguridad como un campo de disputa política. Una mirada desde Colombia”, en *Revista Seguridad y Defensa*, vol. 4, n° 1, Centro de Estudios de Información de la Defensa, La Habana, abril de 2006.

— “Actores, gobernabilidad y participación”, en Carlos Medina Gallego (ed.), *Control social de la gestión pública*, Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, 2009.

— “Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas”, Medellín, La Carreta, 2010.

FECHA DE RECEPCIÓN: 2 DE NOVIEMBRE DE 2011  
FECHA DE APROBACIÓN: 23 DE MAYO DE 2012