

# **PROYECTO HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PARA LA DEMOCRACIA.**

## **MARCO CONCEPTUAL BASES PARA LA CONSIDERACIÓN DE LA CUESTIÓN MILITAR.**

**Grupo de Trabajo: N° 1: Grupo de Trabajo sobre el Marco Conceptual**

**Tipo de Documento: Documento Final con revisión de estilo**

**Fecha de Entrega: junio 2001.**

**Fecha de Aprobación: Documento Aprobado por consenso en Plenaria de fecha 17 de agosto del 2000 con correcciones de estilo y notas aprobadas en la reunión del Grupo de Trabajo de fecha 12 de junio del 2001 y aprobado en plenaria de fecha 31 de julio del 2001.**

### **Marco Conceptual**

1. La cuestión relativa a la función de las fuerzas armadas en la democracia no es sino una de las muchas aristas de la problemática general del establecimiento, mantenimiento y cambio del orden político de toda sociedad: es decir, cuáles son los orígenes de las formas que cada sociedad adopta para gobernarse, cuáles son los mecanismos a los que recurre para reproducir dichas formas, y cuáles son los mecanismos por los que éstas cambian.
2. El proceso de desarrollo de las formas de gobierno en la sociedad humana ha conducido al establecimiento de sistemas distintos a lo largo de la historia, a lo ancho de la geografía, en variaciones tan numerosas como las formas de la cultura humana. Teóricos de la historia y de las ciencias sociales han abordado esta complejidad con la intención de identificar los factores comunes que determinan dichos procesos, dando lugar a teorías científicas que a su vez alimentan doctrinas políticas. Mas allá de las diferentes interpretaciones en torno a esta problemática, sin embargo, se pueden identificar algunos factores centrales que rigen el desarrollo de dichas estructuras.
3. En primer lugar, la existencia de estratos sociales (clases, estamentos, castas) organizados jerárquicamente a partir del acceso diferencial a los recursos materiales o inmateriales de la sociedad.
  - En efecto, como resultado del proceso de especialización de funciones dentro de todo grupo social, consecuencia de los requerimientos de eficiencia para la producción de los diversos bienes sociales, toda sociedad atraviesa un proceso conocido como de diferenciación que divide a la sociedad en subgrupos definidos a partir de criterios de afinidad familiar y de función económica-social: mientras mas grande sea el grupo social, mayor será el nivel de especialización de funciones.
  - Concomitantemente con el nivel de diferenciación social tiene lugar un proceso de complejización de las relaciones sociales, que es expresión tanto del tamaño como del grado de desarrollo de la sociedad: a mayor grado y número de especialización, la interrelación social se vuelve más rica y variada.

- Con variaciones de forma y grado, estos dos fenómenos conducen inevitablemente al establecimiento de estructuras sociales caracterizadas por niveles diferenciales de acceso a los recursos sociales, y a la competencia entre los distintos grupos para colocarse en una situación preferencial con referencia a los demás.
4. Es evidente que todo sistema de estratificación social establecido a partir del acceso diferencial a bienes sociales genera una tensión al interior de la estructura social entre aquellos que están más favorecidos por su posición relativa dentro de ella - interesados en reproducir el orden existente -, y aquellos que se encuentran en posición desventajosa - interesados en transformarlo -. Esta tensión se expresa en distintas formas de conducta social de disenso y cuestionamiento que, de acuerdo grado de alcance y severidad, pueden desembocar en situaciones de rebelión abierta.
5. Para quienes dentro de una sociedad han logrado convertirse en el grupo más favorecido, esta situación implica la necesidad de desarrollar los mecanismos de control que le permitan garantizar a. la reproducción del orden establecido y b. su permanencia en el control del mismo, reduciendo y resistiendo las expresiones contestatarias: es decir, necesitan desarrollar una estructura de dominación, entendiendo este término como los mecanismos institucionales que permiten a un grupo ejercer el control del orden político en la sociedad.
6. Partiendo de la definición de poder como la posibilidad de un actor de realizar su voluntad no obstante las oposiciones que puedan existir, toda estructura política dispone de dos recursos de poder básicos para la dominación: poder coercitivo y poder hegemónico.
- Poder coercitivo es la capacidad de imponer su dominación mediante el uso de la fuerza, que incluye reprimir las expresiones de disenso al orden establecido e imponer obediencia.
  - Poder hegemónico es la capacidad de imponer su dominación concitando la aquiescencia de la sociedad y evitando expresiones de disenso.

Ambos recursos son utilizados por la estructura política tanto para garantizar sus intereses al interior de la sociedad, como hacia fuera del grupo.

7. La especialización de la función coercitiva conduce, en una de sus vertientes, al desarrollo de los especialistas en la aplicación del recurso a la fuerza. La aplicación sistemática de medidas coercitivas, desde la amenaza hasta la violencia física, ha sido uno de los recursos centrales de toda estructura de dominación para garantizar sus intereses, tanto hacia el interior del grupo social como hacia otros grupos sociales. Toda estructura de dominación procura alcanzar el monopolio del uso de la fuerza dentro de la sociedad como garantía de su dominio, y la aplica cuando surgen amenazas que la afectan. Sin embargo, es evidente que el recurso al poder coercitivo como medio exclusivo para la dominación no es suficiente: impone un desgaste continuo que afecta los intereses mismos de la dominación.
8. El poder hegemónico procura, precisamente, concitar la obediencia a la dominación de manera voluntaria por el grupo social o una parte importante de ella, mediante la gestación de la percepción de que la estructura de dominación es legítima, y de que quienes ejercen el control de la misma lo hacen en interés de todos<sup>1</sup>.
9. En la medida en que el orden social está construido a partir de estratos jerarquizados, esta legitimidad requiere:
  - a. que el orden social sea percibido como natural; y
  - b. que las diferencias entre las distintas jerarquías sociales sean percibidas como inherentes a la naturaleza humana, o propias de sus formas de organización social.

En la medida en que una estructura de dominación tenga éxito en establecer su hegemonía dentro del grupo social –es decir, que su dominio pase a ser percibido como legítimo- su necesidad del recurso al poder coercitivo descenderá proporcionalmente. A mayor legitimidad, menor uso de fuerza, y mayor grado de consolidación de la estructura de dominación<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Al igual en el caso de la función coercitiva, la especialización de la función hegemónica conduce a la creación de instituciones responsables de su administración: los intermediadores religiosos –en la medida en que las primeras justificaciones para el orden social se buscaron en la naturaleza del orden divino- y los juristas –responsables del establecimiento y administración de las normas y sanciones que regulan el orden establecido- han cumplido, en distintos momentos del desarrollo de la humanidad, esta función.

<sup>2</sup> Cuando un orden político tiene éxito en establecer su hegemonía dentro de la sociedad y pasa a descansar en la aceptación social como recurso para su subsistencia, se genera una estructura de autoridad. Max Weber ha identificado tres tipos ideales de autoridad: tradicional, carismática y racional.

10. La legitimidad no es un rasgo derivado de las características estructurales de la dominación: no es algo inherente a una forma u otra de gobierno, ni responde a la creación de una estructura institucional de tal o cual naturaleza. Legalidad es, en contraste, la institucionalización de un orden político en un sistema de leyes y normas que regulan y orientan la conducta de los miembros del grupo social y de sus autoridades. Legitimidad no es sinónimo de legalidad. La legitimidad es una expresión del grado de aceptación que la sociedad tiene del orden político y de quienes lo controlan. La legitimidad es, por lo tanto, una expresión de la relación que se establece entre el orden político y el grupo social, y que puede variar desde un alto grado de aceptación, hasta un alto grado de rechazo.
11. La legitimidad no es una condición permanente. Aún cuando una estructura de dominación haya logrado establecer su legitimidad en un momento dado, ésta queda sujeta a las variaciones que en la relación entre el orden político y el grupo social pueden registrarse en el curso del tiempo. Cambios en el nivel de eficiencia de la estructura con referencia a las expectativas sociales –transformaciones de la base material o del manejo de la misma-, cambios en el nivel de las expectativas mismas –transformaciones en el nivel político religioso o político filosófico-, o una combinación de cambios en ambos niveles, implica cambios en las bases de legitimidad de la estructura de dominación.
12. Los cambios en las bases de legitimidad de una estructura de dominación implica una tensión entre orden político y grupo social: las expectativas del grupo ya no son satisfechas por la estructura de dominación. Este cambio en las expectativas sociales genera presiones para la transformación en el orden estructural-institucional, a manera de mantener la relación de legitimidad. En caso contrario, la estructura de dominación se verá obligada a recurrir de manera gradual a mecanismos coercitivos para poder contener las expresiones de disenso y cuestionamiento que se derivan de la erosión de las bases de legitimidad.

## I. Orígenes del Problema

### **El Estado débil.**

13. Al tratar de entender la problemática de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas<sup>3</sup> en nuevas democracias que emergen de configuraciones políticas autoritarias caracterizadas por la intervención directa de las fuerzas armadas en la política, las aproximaciones interpretativas de científicos sociales y comentaristas políticos a menudo enfatizan el carácter determinante de los rasgos sociológicos de la institución militar (estructura y tamaño, orígenes de clase, valores y visión de mundo, etc.), y la interrelación de estos elementos con coyunturas políticas específicas dentro de las que las fuerzas armadas actúan como actores centrales (crisis políticas y sociales que afectan a sus instituciones políticas)<sup>4</sup>.

Si bien es evidente que ambos factores (la naturaleza de la institución militar, y las características de contexto político inmediato) son importantes, es evidente que no alcanzan, por si solos, a explicar los patrones con que las intervenciones militares en la política tienen lugar en sociedades determinadas. En efecto, las situaciones de desborde de la función militar y su reversión no suelen ser incidencias únicas en la vida política de un Estado, sino responden a un patrón de recurrencia y crisis que evidencia la necesidad de buscar explicaciones más allá del momento político, en niveles más profundos de la configuración social: la naturaleza misma del Estado, entendiendo éste como una estructura de poder que se manifiesta en un andamiaje institucional y cultural, a la vez formal e informal, y la forma como éste se interrelaciona e integra en el marco más amplio de una realidad política regional e internacional.

14. Una de las principales contribuciones a esta problemática ha surgido del campo de los estudios de seguridad y estrategia. Partiendo de una distinción básica entre problemas que afectan la existencia y capacidad de reproducción del Estado como entidad política, de aquellos cuyo efecto es de alcance más restringido (es decir, que aunque presenten serios problemas para la sociedad, las instituciones políticas, etc. no pongan en riesgo su existencia o su reproducción), y asumiendo que desde la perspectiva del Estado en su conjunto su problemática de seguridad - o seguridad existencial - se restringe a los primeros, se estableció que existe una diferencia crucial entre

---

<sup>3</sup> Entendemos a la trilogía de sociedad, Estado y fuerzas armadas no como entidades sociopolíticas separadas y/o autónomas, sino como ámbitos distinguibles analítica y funcionalmente que se integran en el marco un estado nacional: sociedad es el conjunto de habitantes de un estado nacional, Estado es el orden jurídico - político que se establece en dicha sociedad y se expresa en una gama de instituciones, y las fuerzas armadas son la institución que, dentro de ese Estado, se especializa en la función militar.

<sup>4</sup> La discusión teórica que se desarrolla en estas páginas refiere, fundamentalmente, a las formas generales que las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas han asumido históricamente en Latinoamérica, mas allá de las particularidades con que puedan haberse expresado en distintos momentos de la geografía y la historia de los países del continente.

Estados cuya problemática de seguridad es principalmente externa, con aquellos en las que es principalmente interna<sup>5</sup>.

15. Para los primeros, las amenazas a la existencia o continuidad del Estado, tal como las autoridades políticas las perciben, se originan en su entorno externo: acciones de otros Estados, o de grupos sociales, políticos o económicos extranjeros. Para los segundos, las amenazas percibidas se originan en factores que operan en el interior de sus fronteras: residen en las acciones de grupos cuyo accionar político busca alterar la continuidad de quienes dirigen el Estado o la naturaleza misma de éste<sup>6</sup>.

En el primer caso, las percepciones de amenaza a la seguridad de las autoridades estatales coinciden con los de - o son aceptadas por - los distintos sectores de población del país<sup>7</sup>. Existe una coincidencia entre los intereses de seguridad de la población y los del régimen político; de manera que los intereses de la entidad político-territorial que reúne a los elementos anteriores en una circunscripción geográfica -el Estado- no están en discusión.

En el segundo, las percepciones de amenaza a la seguridad de las autoridades no coinciden con las de uno o algunos de los sectores de población del país. Se dan diferencias de distinto grado entre los intereses de la población del país o de grupos dentro de ésta y las autoridades gubernamentales, lo que les impide afirmarse como representantes de los intereses colectivos sino de sectores dentro de la población. Y el Estado mismo - y sus intereses de seguridad - pasan a ser sujeto de debate y polémica.

16. De hecho, la relación entre Estado y sociedad alrededor de la problemática de seguridad varía entre un caso y otro: en el primero, el Estado provee a la población de protección contra factores amenazantes externos. La problemática de seguridad unifica a los

---

<sup>5</sup> Buzan, Barry; Waever, Ole; de Wilde, Jaap; *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers; Colorado, 1999. Job, Brian (ed.); “The Insecurity Dilemma: National, Regime and State Securities in the Thirld World” in Job, Brian; *The Insecurity Dilemma*; Lynne Rienner Publishers; Boulder, 1992. A menudo, la problemática de seguridad interna de un estado se manifiesta en combinación con una problemática de seguridad externa, tanto en el nivel de los hechos empíricos como en el nivel de las percepciones de seguridad.

<sup>6</sup> Este accionar político puede asumir diversas expresiones contestatarias, desde acciones realizadas dentro del marco legal del Estado, hasta acciones de insurrección armada.

<sup>7</sup> Intencionalmente hemos escogido no utilizar en este momento el término nación, para evitar entrar en el debate conceptual en torno a este término. Nos limitamos a sugerir que la definición de nación, - y el consecuente uso del término como categoría de análisis – debe incorporar tanto los factores objetivos derivados de su integración en una estructura política dada (el Estado-nación) como los subjetivos derivados del grado de identificación de los distintos sectores de la sociedad como miembros de una comunidad política de destino. Para una aproximación a esta problemática, ver Villoro, Luis; *Estado Plural, Pluralidad de Culturas*; UNAM, México 1995.

distintos sectores sociales y políticos del Estado a partir de la percepción de una amenaza a intereses comunes proveniente de agentes externos y a la necesidad de enfrentarla solidariamente. En el segundo, un Estado amenazado por elementos dentro de la sociedad evidencia percepciones e intereses contrapuestos y unas autoridades que no son percibidas como representativas de los intereses colectivos. Esto da lugar a acciones contestatarias, que llevan a las autoridades a protegerse - en tanto que procuración de la gobernabilidad - de la acción de sectores de la población del país, quienes a su vez se protegen de la reacción estatal<sup>8</sup>. En estos casos la problemática de seguridad, tal y como es percibida por los distintos sectores, divide a la sociedad - o a grupos dentro de ésta - de las autoridades políticas.

17. La razón de esta diferencia está ligada al grado de debilidad / fortaleza de un Estado, variable que posee varias dimensiones.

Una de éstas es la conocida como fortaleza estructural: la capacidad de un Estado de cumplir con sus funciones básicas:

- a. Promover el bienestar y el desarrollo social;
- b. Brindar seguridad a la población; y
- c. integrar los distintos elementos del Estado ( población, territorio, instituciones políticas).

La medida en que un Estado cumpla con estas funciones determinará su grado de fortaleza estructural: un Estado fuerte es aquel que cumple efectivamente con dichas funciones. Un Estado débil es aquel que, por falta de capacidad o de voluntad, no lo hace. Evidentemente, entre ambos extremos existe una extensa gama de posibilidades. Y la posición que un Estado ocupe dentro de este espectro no es estática: varía de acuerdo a una serie de factores, dentro de los que el principal es la acción misma del Estado.

18. Una segunda dimensión es la de su fortaleza hegemónica, que se mide por el tipo de recursos que utiliza para asegurar su capacidad de gobernar. Todo Estado dispone de dos recursos básicos para afirmar su autoridad sobre la sociedad y obtener el reconocimiento de la población: poder coercitivo y poder hegemónico.

Poder coercitivo es la capacidad del Estado de forzar la obediencia de la población a sus políticas y reglamentaciones a partir de la aplicación de diversos grados de coacción que van desde la amenaza de sanciones legales hasta la aplicación de violencia física. Poder hegemónico es la capacidad que el Estado posee de concitar, mediante recursos políticos e ideológicos, la aceptación voluntaria de la población a sus políticas y reglamentaciones.

---

<sup>8</sup> Tanto la acción contestataria como la reacción gubernamental pueden asumir diversas formas, dentro de las que se encuentra el recurso a las armas.

19. La relación entre ambos tipos de poder es inversamente proporcional: a mayor aplicación de poder coercitivo, menor poder hegemónico. Y a mayor poder hegemónico, menor necesidad de aplicar poder coercitivo. Ambos recursos de poder son aplicados por todo Estado en el curso del ejercicio de su autoridad política. Las variaciones en la combinación de estos elementos son múltiples, y responden a características estructurales y coyunturales. Dentro de estas últimas, se encuentran las instancias de crisis política que responden a fluctuaciones en las variables políticas del momento. Sin embargo, la medida en que un Estado privilegia uno u otro recurso de manera recurrente y sostenida depende de importantes características estructurales que ilustran sobre la naturaleza de su orden político.
20. La distinción entre democracia y autoritarismo implica una clara diferencia en cuanto a los recursos de poder utilizados por las autoridades estatales. Un Estado autoritario se define precisamente por la medida en que sus autoridades políticas utilizan los recursos de fuerza para afirmarse en el poder e imponerse frente a la población, neutralizando o reprimiendo sectores que cuestionan su dominación. Su objetivo es procurar el orden social que les permita desarrollar su acción política. Un Estado democrático descansa en la aceptación de la población de la acción política de autoridades que se erigen como tales mediante procedimientos consensuados. Su objetivo es mantener la legitimidad como fuente de autoridad pública. El primero busca y aplica poder coercitivo; el segundo requiere y ejerce poder hegemónico<sup>9</sup>.
21. Esta serie de factores (fortaleza estructural expresada en nivel de desarrollo socioeconómico, radio de poder coercitivo / hegemónico, naturaleza del orden político y grado de consolidación del Estado) son los que determinan estructuralmente la problemática de seguridad de un Estado. En efecto: un Estado fuerte estructuralmente, consolidado, legitimado por la población del país, no enfrenta amenazas a su viabilidad y supervivencia desde el interior de sus fronteras. Las amenazas a su seguridad existencial provienen del exterior. Al contrario, un Estado débil estructuralmente, con problemas de integración, y con cuestionamientos a su autoridad provenientes de sectores de población, enfrenta amenazas a su seguridad existencial

---

<sup>9</sup> El poder coercitivo como recurso para la gobernabilidad no es resultado únicamente de situaciones de debilidad estatal: no todo Estado autoritario enfrentado a problemas de gobernabilidad. Alemania nazi, Arabia Saudita, Irán, son ejemplos de Estados con una amplia base de respaldo social y estructuras políticas autoritarias, para los que la intolerancia política y la represión del disenso no son expresión de una gobernabilidad precaria sino de valores y percepciones sobre la naturaleza del orden político. Las variables del autoritarismo son muchas, y cambian con la época y la cultura. Ver glosario.

que son la expresión de luchas de poder a su interior. Esto ilustra una de las paradojas de la problemática de seguridad: Estado fuerte no es el que más efectividad tiene en su capacidad de ejercer poder coercitivo, sino el que menos necesidad tiene de hacer uso de él como recurso para la gobernabilidad.

22. Para algunos teóricos, el proceso de formación de los Estados modernos implica una transición en el tipo del poder utilizado por las autoridades estatales para afirmar su gobierno, del poder coercitivo al poder hegemónico. El recurso al poder coercitivo sería una fase en el proceso de construcción institucional - nacional, necesaria para desarrollar las capacidades organizativas y técnicas que le permitirán al Estado cumplir con las funciones básicas (desarrollo, protección e integración) y afirmar su poder hegemónico.  
El surgimiento de los Estados democráticos modernos es expresión de este proceso. La gestación gradual de consensos en torno a los procedimientos de regulación de las relaciones de poder dentro de la sociedad, y la incorporación paulatina -de hecho y de derecho- de sectores de población a estos consensos -y a los beneficios que acarrean en los distintos órdenes de la vida material, cultural y política-, ha permitido la gestación de Estados cuya mayor fortaleza reside en el grado de legitimidad que sus autoridades políticas tienen a ojos de la sociedad<sup>10</sup>.
23. Una vez alcanzada la fortaleza estructural y hegemónica, los requerimientos de aplicación de recursos coercitivos para la reproducción de las instituciones políticas se reduce al mínimo. El Estado ejerce su autoridad por medio de una legalidad que es la expresión de los consensos sociales y que por lo tanto recibe el respaldo de la sociedad. Ante el surgimiento de tensiones o demandas por parte de sectores sociales, la reacción estatal será procurar un diálogo destinado a evitar que las mismas desembocuen en un cuestionamiento de su hegemonía que se constituya en erosión de su legitimidad: eso lo lleva a procurar políticas de inclusión y negociación que provean niveles básicos de satisfacción para todos los sectores. La estabilidad no está dada por la ausencia de conflictos y tensiones sino por los mecanismos establecidos para resolverlos. La reproducción de las instituciones políticas está garantizada en la adhesión de la población a estas reglas del juego: el sometimiento de

<sup>10</sup> Existe también un amplio debate teórico en torno a las condiciones socioeconómicas de la democracia, que abarca desde clásicos como Bendix, Barrington Moore, Schumpeter y Lipset, hasta contemporáneos como Tilly. Para un ejemplo del Estado actual del debate ver Lipset, Seymour Martín; “Repensando los requisitos sociales e la democracia” y Przeworsky, Adam; Alvarez, Michael; Cheibub, José Antonio y Limongi, Fernando; “Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de la democracia”; ambos en *La Política*, No.2, Segundo semestre, 1996.

gobernantes y gobernados a la estructura legal es su expresión práctica. En esta situación, los problemas de seguridad interna en tanto que garantía de reproducción del orden político, se reducen a un mínimo<sup>11</sup>.

24. Sin embargo, hay Estados que no completan este tránsito y se estancan en situaciones en las que, por voluntad o incapacidad política, recurren de manera reiterada a recursos coercitivos<sup>12</sup>.

Una de las razones para estos estancamientos está dada en la relación dialéctica que se establece entre la debilidad estructural y la debilidad hegemónica de un Estado. La fortaleza estructural de un Estado genera fortaleza hegemónica: su eficiencia en promover el desarrollo, proteger a la población, y mantener la integración estatal le genera el respaldo social que se traduce en legitimidad política, base del poder hegemónico. Y a la inversa: un Estado débil estructuralmente, que no cumple -por deseo o por incapacidad- con sus funciones básicas de acuerdo a las expectativas sociales, se encuentra en una situación de legitimidad precaria que le dificulta afirmar su autoridad.

25. Esta situación se expresa en una gama de actitudes sociales que van desde las limitaciones que, como resultado de la resistencia o indiferencia de la población, encuentran las autoridades estatales para hacer que se cumplan sus regulaciones (de tránsito, fiscales, etc.) - y que podríamos denominar como situación de gobernabilidad precaria - hasta la existencia de actitudes políticas contestatarias que persiguen el cambio de autoridades en el Estado, o el cambio de la naturaleza misma del Estado, que podemos denominar como de crisis de gobernabilidad.

26. Ante situaciones de crisis de gobernabilidad, todo gobierno desarrolla acciones destinadas a restablecer su autoridad política, y dispone de dos instrumentos básicos: el poder coercitivo y el poder hegemónico. Normalmente, toda crisis obliga a recurrir a ambos. Sin embargo, la medida en que se privilegie uno u otro; el papel relativo que ocupan en la búsqueda de una solución permanente; los alcances y

<sup>11</sup> Esto no implica necesariamente la ausencia de cuestionamientos al orden establecido, sino la magnitud del problema que éstos representan. Así, en el caso de Europa Occidental puede haber organizaciones políticas que cuestionen el orden político establecido y promuevan su cambio, pero que aceptan las normas establecidas para hacerlo: la actitud de los partidos comunistas ortodoxos durante la guerra fría, por ejemplo. Puede haber organizaciones políticas que no acepten las reglas del juego y promuevan la alteración del orden político al margen de la legalidad, pero que dado el grado de consolidación del Estado – cohesión social en torno a las instituciones políticas, mecanismos legales para enfrentar su acción – no constituyan una amenaza existencial: las organizaciones radicales de los setentas: Brigadas Rojas, Baader Meinhoff, Acción Directa, etc.

<sup>12</sup> Job, Brian; *Ops. Cit.*

modalidades con que son aplicados, responden a la naturaleza de su orden político y al grado de desarrollo político de su sociedad.

Para las autoridades gubernamentales de un Estado autoritario, cuyo orden político descansa en su capacidad de imponer su autoridad a la población, el objetivo es restablecer las condiciones de orden público que le permitan imponer obediencia. Su recurso central es el poder coercitivo.

Para las autoridades gubernamentales de un Estado democrático que descansa en la aceptación de su autoridad por la población, el objetivo es restablecer las condiciones de legitimidad que le permitan concitar obediencia. Su recurso central será el poder hegemónico.

En ambas situaciones, el grado de desarrollo de la sociedad civil y de los actores sociales, se convierte en una variable importante: una sociedad civil vibrante en su nivel de organización y activa políticamente dificulta la aplicación de medidas autoritarias y facilita el restablecimiento de la hegemonía.

27. La incapacidad de generar bases de legitimidad suficientes para el orden político obliga a las autoridades estatales a descansar en su capacidad de aplicar poder coercitivo como mecanismo para mantener su autoridad.

En la medida en que una situación de gobernabilidad precaria se deteriore, el Estado descansará progresivamente en su capacidad coercitiva, y la naturaleza de las medidas que en este sentido aplique irán adoptando carácter más severo.

28. En situaciones de crisis de gobernabilidad, la aplicación de poder coercitivo por el Estado tiene dos efectos básicos: en primer lugar, distrae recursos (económicos, políticos, intelectuales, etc.) de las tareas de orden infraestructural que debería estar cumpliendo: reduce su fortaleza estructural. En segundo lugar, genera inconformidad en la población en la medida en que es coaccionada: reduce su fortaleza hegemónica.

Si las medidas de poder coercitivo no son contrabalanceadas con medidas exitosas de restablecimiento de la legitimidad, el Estado entra en un círculo vicioso en que la debilidad estructural genera una debilidad hegemónica, expresada en problemas de gobernabilidad agravados. Estos lo obligan a recurrir a nuevas y más severas medidas coercitivas, que a su vez distraen recursos adicionales de sus tareas que lo debilitan estructuralmente, y así sucesivamente.

29. En este momento una crisis de gobernabilidad se convierte en un problema de seguridad que amenaza la continuidad del Estado, en tanto que orden político. Es el momento en el que se da el “aseguramiento” de la política: los problemas relativos a la administración de la cosa pública -distribución de recursos,

asignación de responsabilidades, toma de decisiones, etc., es decir, una problemática eminentemente interna- pasan a convertirse en problemas de seguridad del Estado<sup>13</sup>.

30. Si el círculo de crisis de gobernabilidad - recurso al poder coercitivo no se rompe mediante una estrategia de legitimación, el resultado será cotas incrementales de coacción estatal contra círculos progresivamente más amplios de población: desde la penalización de conductas consideradas amenazantes - que pueden ser tanto la manifestación de un rasgo cultural o religioso como la participación en movimientos políticos contestatarios - hasta la aplicación de violencia estatal en grados que pueden llegar a la eliminación física del opositor. No son las fuerzas armadas las que al extralimitar sus funciones establecen Estados autoritarios, sino a la inversa: los Estados débiles devenidos autoritarios generan condiciones propicias para el desborde de la función militar.

### **Desborde de la función militar.**

31. Esta percepción de amenaza de seguridad, en su doble característica de interna y política, genera dos efectos inmediatos:
  - a. En primer lugar, la acción de las agencias encargadas de asegurar la supervivencia del Estado en tanto que orden político pasa a desarrollarse dentro de los confines territoriales del Estado y contra segmentos de la sociedad más o menos amplios. Dependiendo de la magnitud de la amenaza percibida, el Estado reacciona utilizando los recursos de coerción a su disposición<sup>14</sup>.
  - b. En segundo lugar, la influencia de estas agencias dentro de la arena política se incrementa. Las agencias de seguridad se involucran en la conducción política.
32. La determinación de cuál de las agencias estatales que administran el poder coercitivo del Estado será la que asumirá la responsabilidad

<sup>13</sup> Buzan define “aseguramiento” (securitization) como el proceso mediante el cual aspectos regulares de la vida política, social, cultural, económica o ambiental de una sociedad son revestidos de connotaciones de seguridad existencial, extrayéndolos del orden de las políticas públicas normales e instituyéndolos como temas relativos a la seguridad del Estado, y redefiniendo consecuentemente el marco institucional, legal y operativo con que se lo atiende. Establece una gradación entre temas “no politizados”, i.e. aquellos que no involucran al Estado ni decisiones públicas; “politizados”, i.e. aquellos que involucran al Estado al corresponder al ámbito de las políticas públicas y requieren decisiones gubernamentales, asignación de recursos, etc. ; y “asegurados”. Buzan, Barry; *Ops. Cit.*

<sup>14</sup> La identificación de la oposición por parte de las autoridades estatales no requiere necesariamente una acción política opositora y consciente por parte del identificado como tal: los judíos en la Alemania nazi, los intelectuales en la Camboya polpotiana, etc. El alcance de la acción represiva estatal varía desde aquella que acciona contra individuos aislados hasta la que afecta a sectores mayoritarios de la sociedad.

de dirigir la respuesta a la amenaza de seguridad interna, varía en cada caso: en algunos pueden ser las fuerzas policiales (la Stassi germano-oriental); en otros los órganos de inteligencia política (los servicios secretos de los regímenes soviéticos); y en otros las fuerzas armadas (América Latina), o una combinación.

33. En el caso específico de América Latina, el surgimiento de percepciones de amenazas a la seguridad interna de los Estados ha sido expresión de la conjugación de los factores endógenos derivados de la ruptura de las bases de legitimidad de los Estados oligárquicos ante el surgimiento de presiones sociales tendientes a la democratización de las estructuras de poder, y la resistencia de las élites tradicionales a estos impulsos, con los factores exógenos propios del marco de la Guerra Fría expresados en las estrategias que las potencias contendientes establecieron para la región<sup>15</sup>.
34. Las debilidades estructurales de los Estados latinoamericanos generaron situaciones de gobernabilidad precaria que, al alcanzar características de crisis, dieron lugar a respuestas coercitivas. En modalidades y alianzas que han variado de acuerdo a las características sociopolíticas específicas de cada país y al momento histórico, estos procesos dieron lugar en algunos casos al involucramiento de las fuerzas armadas en la conducción política de los Estados, generalmente a partir de la invitación de élites políticas civiles incapaces de mantener su dominio sobre el Estado sin recurso al poder coercitivo. En la medida en que los Estados no respondían a las expectativas de la sociedad en cuanto a sus funciones y desempeño, y fracasaban en la aplicación de mecanismos políticos que permitieran canalizar el descontento social dentro del sistema político, las estructuras políticas pasaban a depender de manera paulatina de la capacidad de reprimir niveles de disenso político que en algunos casos desembocaron en movimientos insurreccionales que encontraban respaldo material e ideológico en el internacionalismo revolucionario propio del enfrentamiento bipolar, y que buscaban -y en algunos casos lograron- establecer una contra-hegemonía. Partiendo de la función de guardar el orden público, por una compleja serie de procesos políticos y con la legitimación ideológica establecida en la Doctrina de Seguridad Nacional formulada por la potencia hegemónica para la región, en algunos casos las fuerzas armadas fueron convirtiéndose en árbitros de la política, hasta alcanzar en

<sup>15</sup> Existe un amplio debate en torno a las características sociopolíticas de la intervención militar en América Latina. Algunas fuentes básicas son: Kooning, Kees; “La sociología de la intervención militar en la política latinoamericana” en Kruijt, Dirk y Torres Rivas, Edelberto (coordinadores); *América Latina: Militares y Sociedad*. FLACSO; Costa Rica 1991. Rouquié, Alain; *L'etat militaire en Amerique Latine*; Editions du Seuil; Paris, 1982.

algunos casos el ejercicio directo de la función de gobierno. Su incidencia y centralidad política crecía en la medida en que sus recursos institucionales eran percibidos como indispensables para el mantenimiento del orden y la continuidad del Estado, estableciéndose en ocasiones como socios mayoritarios en alianzas estratégicas que invariablemente involucraban a sectores civiles de la sociedad.

35. En grados distintos de acuerdo a las condiciones específicas, la consecuencia de este hecho ha sido triple:

- el reforzamiento de los valores autoritarios en la cultura política y en la vida social,
- el desborde de la función militar dentro del Estado, y
- la politización de las fuerzas armadas<sup>16</sup>.

El conjunto de estos efectos es lo que algunos autores denominan la “militarización” de una sociedad<sup>17</sup>.

36. En la medida en que las fuerzas armadas adquieren un papel central en la conducción política de los Estados, sus valores y visiones de mundo van adquiriendo presencia y centralidad en los ámbitos político y social. Las normas de conducta jerárquica, vertical, autoritaria -en tanto que no deliberativa- que son características de la institución armada - relacionadas con el efectivo cumplimiento de su función militar - pasan a permear el sistema político, reforzando elementos autoritarios preexistentes en la cultura política.

Algunos de los principales elementos que marcan las prácticas políticas en Estados dotados de regímenes autoritarios, independientemente de su signo ideológico, son la intolerancia al disenso, la jerarquización vertical de las relaciones de poder, la adopción de visiones maniqueas en escenarios de conflicto, el “aseguramiento” de distintos ámbitos de la administración pública, la mitificación de la idea del orden social y la estabilidad política y la consiguiente calificación del conflicto como patología social, así como la sistematización de la violencia política.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Las modalidades y el alcance de la politización varían en cada caso. La gama parte de situaciones en las que el interés personal de los mandos militares se traduce en la utilización de la institución a favor de intereses partidarios o sectoriales, hasta situaciones de ideologización castrense en donde percepciones ideológicas permean la visión de mundo corporativa.

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, Salomón, Leticia; Las Fuerzas Armadas y los nuevos desafíos a la sociedad” en Arévalo de León, Bernardo; Rojas Aravena, Francisco y Sojo, Carlos; *La Nueva Agenda de Seguridad en Centroamérica*; FLACSO, Guatemala 1998. Además de su carácter global, que consecuentemente limita su capacidad explicativa, el término “militarización” posee una connotación de direccionalidad (desde la institución militar hacia la sociedad) que no refleja la naturaleza compleja del fenómeno y oscurece los orígenes estructurales del desborde de la función militar dentro del Estado.

<sup>18</sup> En el caso latinoamericano, la orientación ideológica de los regímenes militares ha variado del conservadurismo extremo al desarrollismo modernizador.

37. En el curso del ejercicio de la función de gobierno, y de acuerdo al alcance y duración de su intervención en la política, las fuerzas armadas han producido y reproducido justificaciones destinadas a legitimar, ante la sociedad y ante sí mismos, la vigencia de su función como poder político del Estado.

Este discurso legitimador, que al interior de la institución armada se traslada en el proceso de formación profesional que atraviesan sus miembros y se refleja en todas sus posiciones y declaraciones, dentro de la sociedad se traduce en acciones, políticas e instrumentos jurídicos que como resultado de la intervención militar en la política, instalan en la normativa jurídica y la estructura institucional del Estado valores y visiones de mundo que informan las actuaciones estatales de manera no siempre explícita ni consciente.

38. Por desborde de la función militar, se entiende el fenómeno que lleva a las fuerzas armadas a desempeñar funciones y ocupar posiciones dentro de la estructura política y social del Estado que no es la establecida originalmente en el ordenamiento jurídico-político en atención a su función específica. La más evidente e importante es la intervención misma en la política: el desempeño de funciones arbitrales o gubernamentales por las fuerzas armadas, y de cargos eminentemente políticos (ministros de Estado, representantes al parlamento, jefatura de Estado).

Pero a partir de ésta, se da una derivación de funciones que lleva a la institución y sus hombres a cumplir las más disímiles tareas. Oficiales de las fuerzas armadas pasan a ocupar puestos directivos en la administración pública, en áreas que van desde la administración de puertos y empresas paraestatales hasta la diplomacia o las telecomunicaciones. Las políticas públicas pasan a ser ámbitos de ingerencia militar -especialmente, pero no exclusivamente, si corresponden a áreas "aseguradas"- y la institución desarrolla una presencia en los distintos órdenes de la vida de la sociedad que no tiene relación con la función estrictamente militar de defensa de la integridad del territorio nacional y de la soberanía<sup>19</sup>.

39. Como parte de este fenómeno, y en alcances y modalidades que varían de país en país, las fuerzas armadas pueden llegar a desarrollar intereses económicos autónomos que las llevan a incursionar en actividades empresariales. Institucionalmente o a título personal, grupos económicos militares establecen una relación de

---

<sup>19</sup> Las características de este desborde funcional en cada caso particular dependerán de factores como la medida en que el fenómeno responde plenamente a una decisión institucional y una visión corporativa, versus a decisiones coyunturales de facciones militares, o la medida en que el desborde responde exclusivamente a una iniciativa militar o arreglos cupulares con élites políticas y/o económicas.

competencia con sectores económicos civiles, a menudo ejerciendo actividades oligopólicas y en aprovechamiento de recursos estatales - materiales y no materiales- vedados a otros sectores. Su control sobre el aparato político del Estado les permite, además, establecer criterios presupuestarios que responden a sus propios intereses institucionales mas que a los intereses del conjunto del Estado, y desarrollan un manejo de las finanzas "opaco" en términos de la capacidad de supervisión que otras dependencias estatales pueden ejercer.

40. Esta difuminación de los límites entre lo específico militar y lo político nacional –que llega a su extremo en la supeditación de lo político a la autoridad militar- encuentra a menudo expresión a nivel local: las autoridades militares se establecen en la cúspide de la jerarquía administrativa local, supeditando al resto de representaciones estatales y ciertamente, a las autoridades locales. Las fuerzas armadas se convierten en la encarnación -a ojos públicos y propios- del Estado mismo, situación facilitada en algunos casos por la debilidad a veces crónica de la implantación territorial de las instituciones civiles estatales. Más allá de las implicaciones estrictamente institucionales / administrativas de esta situación, existe un importante impacto en término de la cultura política autoritaria que se gesta y se practica en zona no urbanas, y de las relaciones de poder que se establecen localmente.
  
41. Por politización de las fuerzas armadas se entiende el proceso mediante el cual éstas pasan a asumir partido activo dentro de los debates políticos de la sociedad y trasladan estos debates al interior de las filas militares, a la vez que distraen recursos institucionales de sus funciones técnicas de proveer la defensa del Estado. Esto erosiona su efectividad profesional en las áreas de su competencia directa y pone en riesgo su integridad institucional, en ocasiones ya afectada por la distracción que los roles no-militares imponen sobre la institución<sup>20</sup>.

## **II. Tránsito a la Democracia**

### **Transición Política.**

42. En su conjunto, los efectos del desborde institucional militar dentro del aparato estatal y la sociedad trascienden al Estado autoritario

---

<sup>20</sup> Stepan, Alfred; *Rethinking Military Politics*; Princeton University Press; 1988. Zagorsky, Paul W: *Democracy vrs. National Security: civil-military relations in Latin America*; Lynne Rienner Publishers; Boulder 1992.

mismo. Su influencia queda plasmada en las normas jurídicas, en estructuras institucionales formales e informales, en la cultura política, con la que una sociedad inicia su tránsito hacia la democracia. En el proceso de construcción y consolidación de un Estado democrático de derecho, debe enfrentarse de manera clara y explícita la gama de fenómenos que son el resultado de la configuración autoritaria de los Estados y debe hacerse en atención no a solo a sus manifestaciones coyunturales y explícitas, sino también a la problemática estructural que éstas reflejan.

43. El esfuerzo de reversión / corrección de los efectos del desborde de la función militar dentro del Estado es parte de un proceso político más amplio destinado a establecer o restablecer - dependiendo del caso - las instituciones democráticas en una sociedad. Tres etapas generales caracterizan el proceso de transformación del orden político de una sociedad del autoritarismo a la democracia<sup>21</sup>:

- Liberalización es el proceso de apertura política que el Estado autoritario inicia mientras aún mantiene el control político. Independientemente de cual sea su objetivo y efectos, esta etapa implica la relajación de las normas autoritarias y represivas y la participación en el juego político de organizaciones y corrientes políticas hasta hace poco reprimidas, y concluye con la llegada de nuevas autoridades políticas cuya clara intención es establecer la democracia<sup>22</sup>.
- Transición se denomina al período que transcurre entre el inicio de los esfuerzos de democratización del sistema político y el establecimiento efectivo de las normas democráticas en el sistema político o poliarquía: autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, información alternativa, libertad de asociación<sup>23</sup>. Implica generalmente una negociación gradual de espacios y el desmontaje progresivo de la estructura de control autoritario sobre el sistema político.
- Consolidación se denomina al período durante el cual las normas y valores que ya rigen formalmente al sistema político comienzan a permear a la estructura general de la sociedad y

---

<sup>21</sup> Como toda categorización en ciencias sociales, los cortes propuestos son parte del esfuerzo analítico de identificación, comprensión e interpretación del fenómeno. Es evidente que en la realidad la fluidez e imbricación de los procesos sociales complejiza el escenario.

<sup>22</sup> O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Phillip; *Transitions from Authoritarian Rule*; The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1986.

<sup>23</sup> Dahl, Robert; *Poliarchy*; Yale University Press, New Haven 1971.

transforman el conjunto de relaciones de poder que se dan en los distintos órdenes de la vida<sup>24</sup>.

44. Una sociedad es democrática cuando no sólo las reglas electorales, sino el conjunto de sus instituciones políticas, sociales, económicas y culturales se regula en consonancia a los valores y principios de la democracia. La democratización de una sociedad, por lo tanto, va mucho más allá del establecimiento de una democracia electoral – aunque este es, sin lugar a dudas, el primer paso- y es un proceso de largo aliento cuya duración dependerá de una serie de factores como los antecedentes políticos nacionales; los recursos materiales, políticos e ideológicos disponibles; el entorno internacional; etc.
45. En tanto la consolidación de la democracia no se haya alcanzado, la sociedad en situación de tránsito del autoritarismo a la democracia estará caracterizada por la existencia y operación de valores, mecanismos, instituciones formales e informales, que corresponden a ambos sistemas y que necesariamente operan en contraposición. La existencia de instituciones políticas formalmente democráticas, por ejemplo, se puede dar en el marco de sistemas económicos o instituciones sociales cuyo origen y función se encuentra en visiones autoritarias de las relaciones sociales.

El sentido del tránsito se mantendrá en la medida en que, independientemente del ritmo, nuevas configuraciones económicas, sociales, culturales, etc, que son la expresión del desarrollo e implantación de nuevas formas de vida democrática en la sociedad, vayan sustituyendo a aquellas de origen claramente autoritario. En este proceso, la gestación de un cuerpo jurídico coherente y claro, y la capacidad de las autoridades de cumplirlo y hacerlo cumplir, se constituyen en una herramienta central para el esfuerzo transformador. No porque las leyes por sí mismas sean el resultado de - o den lugar a - nuevas realidades sociales, sino porque son instrumento fundamental para orientar el esfuerzo político de construcción institucional.

El peligro reside en la posibilidad del estancamiento de los procesos de consolidación, y el surgimiento de versiones degradadas de la democracia con menor o mayor presencia de elementos autoritarios y una alta vulnerabilidad a posibles restauraciones autoritarias<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Garretón, Manuel Antonio; "Problems of Democracy in Latin America: on the process of transition and consolidation" en *International Journal* XLIII, verano 1988.

<sup>25</sup> Huntington demuestra hasta qué punto no existe lugar para complacencias en torno a los procesos de democratización: durante el siglo XX identifica tres olas de impulsos democratizadores, la última de estas actualmente en curso. Pero advierte que a las dos primeras han seguido ciclos de restauración autoritaria. La historia latinoamericana está llena de casos de procesos de democratización truncos. Huntington, Samuel P.; *La Tercera Ola*; Editorial Piados, Buenos Aires 1994.

### **Redefinición de la función militar.**

46. Es en el contexto de este proceso general de transformación y reacomodo institucional que debe enfocarse la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas. Mediante el control y la reversión del desborde institucional de las fuerzas armadas y su profesionalización alrededor de las funciones específicas que le competen en el nuevo marco jurídico político que se establece para la democracia, el objetivo final de este proceso de transformación es la subordinación efectiva de la institución militar a la autoridad política del Estado.
47. El final del control militar sobre la acción de gobierno y de su ingerencia directa en la política es sólo uno de los requisitos necesarios para cumplir este objetivo. La subordinación efectiva se alcanza cuando la institución militar se encuentra bajo el control y supervisión de las autoridades civiles, quienes asumen la función de definir las orientaciones, metas, políticas, estructura y acciones de la institución militar, como en el caso de cualquier otra institución estatal.
48. La falta de una subordinación efectiva de las fuerzas armadas a la autoridad civil da lugar a situaciones de autonomía relativa. En el marco de un Estado democrático de derecho esta situación es anómala ya que sustrae a la institución militar del ámbito de control de las autoridades civiles, que por definición debe alcanzar a todas las dependencias estatales. Pero más allá del problema normativo-administrativo, la autonomización castrense se constituye en un obstáculo para la consolidación -y para la sostenibilidad -del sistema democrático, toda vez que su control sobre los recursos de fuerza del Estado y el margen de maniobra implícito en esta condición constituye a las fuerzas armadas como actor político, ya sea de manera manifiesta o latente.
49. Entre los factores para la gestación de un modelo de autonomía relativa de las fuerzas armadas, dos son determinantes:
  - a. La existencia de formas de resistencia militar a las transformaciones propuestas o al ejercicio de control político de las autoridades civiles; y
  - b. La ausencia o ineeficacia de las políticas de las autoridades civiles para la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas.

La importancia relativa de estos factores varía de acuerdo a las condiciones específicas de cada sociedad, pero ambos son

determinantes para la suerte de los procesos de reconversión militar y de fortalecimiento institucional del poder civil, expresados en el surgimiento de los controles objetivos y subjetivos.

50. La existencia de niveles de resistencia militar a los procesos de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas son una condición de estos procesos, y en especial, a los procesos de reconversión de la institución armada. Esta resistencia varía en sus manifestaciones, desde actitudes corporativas que comprometen al conjunto de la institución militar, hasta actitudes de individuos o grupos reducidos dentro de sus filas; y pueden ser reacciones contra el conjunto de las transformaciones emprendidas, como contra aspectos muy puntuales de éstas. El objetivo de esta resistencia puede ser tanto la autoridad civil, como el liderazgo militar comprometido con el cambio, en caso de que lo haya.

El alcance de esta resistencia varía de acuerdo a una serie de factores: la brecha entre las percepciones de las autoridades civiles y las militares en torno a los objetivos del proceso de redefinición institucional y el alcance de las transformaciones necesarias; la capacidad de liderazgo conceptual y político de las autoridades civiles; la calidad del liderazgo militar y sus relaciones al interior de la institución armada; el éxito en la formulación y presentación de roles institucionales alternativos; etc. De acuerdo a su alcance, ésta asumirá formas distintas que van desde la resistencia pasiva hasta la intentona golpista<sup>26</sup>.

51. Las expresiones de resistencia se evidencian generalmente alrededor de una serie de espacios de autoridad que se generan en la relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas como consecuencia del desborde de la función institucional. Los alcances de la transformación en las relaciones puede apreciarse en la profundidad de los cambios registrados en estas áreas:

- medida de autonomía militar sancionada constitucionalmente;
- relación jerárquica de las fuerzas armadas con el Jefe del Ejecutivo;
- coordinación del sector defensa por civiles o militares;
- participación de oficiales de alta en el gabinete de gobierno;
- papel de la legislatura en cuestiones militares;
- participación de funcionarios civiles (técnicos o políticos) en el diseño e implementación de políticas de seguridad;
- control del aparato de inteligencia del Estado;
- participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública;

---

<sup>26</sup> Para una discusión detallada de esta problemática, ver Stepan, Alfred; *Ops. Cit.*

- participación de civiles (legislatura, gabinete) en evaluación de ascensos;
- participación de oficiales de alta en empresas estatales;
- alcances del fuero militar.<sup>27</sup>

52. El objetivo de subordinación efectiva de la institución armada a la autoridad política del Estado democrático de derecho implica la creación y fortalecimiento de las capacidades estatales para ejercer sus responsabilidades de supervisión y control de la función militar, que en términos técnicos reciben el nombre de controles objetivos y controles subjetivos<sup>28</sup>.

53. Controles objetivos son aquellos mecanismos institucionales que desde las entidades de gobierno responsables se emplean en el control y supervisión del desempeño militar. Incluyen:

- el establecimiento de un entramado legal que efectivamente acote la función militar;
- la creación y funcionamiento de una estructura operativa efectiva en el Ejecutivo;
- el desarrollo de la función de control parlamentario por medio de las comisiones correspondientes (de defensa, seguridad, etc.)

Son los controles que desde el sistema político-administrativo se ejercen sobre la institución militar para garantizar el cumplimiento de sus funciones. Son controles externos.<sup>29</sup>

54. Controles subjetivos son aquellos mecanismos que en el interior mismo de la institución regulan el comportamiento militar colectivo e individual, desarrollando la adhesión y el compromiso con los valores de la democracia, con las autoridades políticas del Estado, y con las normas que establecen las funciones y misión de las fuerzas armadas. Se trata fundamentalmente de la gestación de valores y visiones de mundo que determinan la percepción y orientan la acción de los

---

<sup>27</sup> Parámetros desarrollados por Stepan, Alfred; Ops. Cit.

<sup>28</sup> La subordinación militar tiene como concepto correlativo el de Supremacía Civil, que Felipe Agüero define como “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar” en Agüero, Felipe; *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*. Alianza Editorial, Madrid 1995.

<sup>29</sup> Basombrío Iglesias, Carlos; “Militares y democracia en América Latina de los 90’s (Una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación) en Diamint, Rut, *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Torcuato di Tella, Editorial NuevoHacer; Buenos Aires 1999.

militares en su relación con el entorno político y social. Se trata de controles internos<sup>30</sup>.

55. El desarrollo de ambos mecanismos de control requiere del diseño de una estrategia clara por parte de las autoridades civiles en cuanto a los objetivos, los recursos, los mecanismos y los tiempos de este proceso de transformación de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas.

Tres elementos son centrales para el éxito de una política de esta naturaleza:

- claridad conceptual,
- voluntad política, y
- habilidad en la implementación de políticas.

Las deficiencias en alguno o en todos de estos elementos afectarán negativamente la capacidad de inducir las transformaciones necesarias en la problemática en cuestión, alejando la posibilidad de alcanzar un efectivo sometimiento de las fuerzas armadas a la autoridad civil, y un verdadero cambio en las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas<sup>31</sup>.

56. El punto central de esta estrategia es la definición clara de las funciones que, en el marco del Estado democrático de derecho, se le deben asignar a la institución armada. Esta definición debe realizarse tanto en atención a las características específicas de la función de defensa del Estado y a la problemática de seguridad que éste enfrenta, como a los antecedentes políticos y sociales de la relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en cada sociedad: soluciones válidas para una sociedad no necesariamente lo son para otras.

57. La naturaleza del problema exige que esta estrategia se establezca como una política de Estado, mas que de gobierno, en cuya elaboración participe la clase política y las organizaciones de la sociedad directamente concernidas con el tema. La base de legitimación que se establezca de esta manera contribuirá a facilitar la implementación de las medidas que se contemplen, y dará mejores condiciones para su sostenibilidad.

Por otra parte, es evidente que el diseño e implementación de una política de esta naturaleza requiere un ánimo colaborativo, lo que implica el concurso de civiles y militares. Las características a la vez políticas y técnicas de este esfuerzo hace imposible un trabajo aislado: ni los civiles solos pueden atender a la especificidad técnica de muchos

---

<sup>30</sup> La ética militar es expresión sistematizada de las visiones de mundo institucionales. Ver Huntington, *El Soldado y el Estado, teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1995.

<sup>31</sup> Stepan, Alfred; *Ops. Cit.*

aspectos de esta problemática, ni los militares solos pueden atender a sus implicaciones políticas.

58. Las deficiencias a este nivel -sean por ausencia de una política, por su diseño defectuoso o su implementación deficiente tendrán un efecto claramente negativo sobre el esfuerzo de consolidación democrática en su conjunto, al permitir que por inercia continúen operando valores, percepciones, normas, estructuras, y metodologías de origen claramente autoritario.
59. Una política de estas características se debe desarrollar en tres ámbitos básicos:
  - a. El Fortalecimiento Institucional de la capacidad estatal para proveer el marco jurídico, la orientación estratégica, el liderazgo y conducción política, los medios para y supervisión de la eficiencia y la eficacia de las fuerzas armadas en el cumplimiento de sus funciones<sup>32</sup>, así como el desarrollo del andamiaje institucional necesario para que instituciones civiles atiendan adecuadamente todas las funciones no-militares en las que las fuerzas armadas hayan intervenido, y la formación democrática de todos los ciudadanos.
  - b. La Reversión Militar, que es el proceso de transformación de los valores, orientaciones, y estructura de la institución militar para adaptarla al nuevo entorno estatal democrático, y que incluye las modalidades de cumplimiento del servicio militar<sup>33</sup>.
  - c. El Involucramiento Social que establezca parámetros claros para una participación constructiva de la sociedad en la problemática de la seguridad y las relaciones civiles - militares, sea como parte de los procesos de diseño y planificación de las políticas públicas correspondientes -en el caso de instituciones académicas o políticas-, o efectuando labores de auditoría social como reforzamiento del control social hacia el Estado -en el caso de la prensa y organizaciones de la sociedad civil<sup>34</sup>.
60. La Reversión Militar implica un esfuerzo de transformación a varios niveles institucionales. El primero de éstos es el de las

<sup>32</sup> Stepan, Alfred; *Ops. Cit.*; Diamint, Rut; *Ops. Cit.* En estos momentos (mayo 2001) se está dando un debate en torno a las modalidades del servicio cívico y militar del país, con diversas propuestas que el Congreso de la República entrará a conocer.

<sup>33</sup> Aguilera Peralta, Gabriel; “La reversión militar y procesos de negociación: el caso de Guatemala” en Aguilera Peralta, Gabriel (coordinador); *Reversión Militar en América Latina*; FLACSO, Guatemala 1994. Joxe, Alain; “La reversión militar” en *Reversión Militar: elementos para su comprensión*. Debate No.19, FLACSO, Guatemala 1993.

<sup>34</sup> Diamint, Rut, *Ops. Cit.*

percepciones que las fuerzas armadas mismas poseen sobre sus funciones, misión, interacción con la sociedad, etc.

Las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas dejan de ser un problema para la democracia en la medida en que las orientaciones axiológicas básicas que sustentan el sistema político son compartidas entre todos los sectores de la sociedad, incluyendo a los militares y a la clase política. Esto obliga a corregir aquellos elementos que,

- a. como expresión de la mezcla de elementos de la cultura política autoritaria de la sociedad,
- b. derivadas de características de la organización militar misma, y
- c. la forma de justificaciones doctrinarias establecidas en el curso de su involucramiento en la política, las fuerzas armadas desarrollan y reproducen en los procesos de formación profesional y que alimentan las percepciones y visiones de mundo de sus miembros<sup>35</sup>. Este es el control subjetivo<sup>36</sup>.

Estos elementos se recogen en aquellos aspectos de la doctrina militar que refieren a los valores, las funciones y la misión de las fuerzas armadas dentro del Estado. En todo proceso de transición del autoritarismo a la democracia, la revisión de estos elementos se convierte en una tarea central de las autoridades políticas del Estado. El carácter de matriz axiológica de la institución militar que la doctrina posee le otorga el carácter de cimiento de todo esfuerzo de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas, al grado que en la literatura técnica se considera que los procesos de reconversión militar concluyen en el momento en que se alcanza un verdadero cambio doctrinal: es decir, la internalización de nuevos valores y normas consonantes con el contexto democrático del Estado y la sociedad<sup>37</sup>.

61. La estructura organizativa de las fuerzas armadas se convierte en una segunda área de análisis y trabajo. En efecto, el desarrollo institucional de las fuerzas armadas en el marco de un Estado autoritario responde a las funciones que dentro de dicho marco político le competen. En la medida en que la problemática de seguridad que atiendan sea la típica de un Estado débil en crisis de gobernabilidad (necesidad de garantizar la reproducción del régimen

---

<sup>35</sup> Para un análisis de las doctrinas de seguridad nacional implementadas en América latina durante la Guerra Fría, ver Garretón, Manuel Antonio y Arriagada, Genaro; "Doctrina de Seguridad Nacional y régimen militar" en *Estudios Sociales Centroamericanos*, No.XX, San José 1976. Ver también Zagorsky, Paul; *Ops. Cit.*

<sup>36</sup> Evidentemente, la internalización de los valores de la democracia en lo civiles mismos, y en particular, en la clase política responsable de conducir el Estado, es un requisito que no se puede dar por supuesto. No solo los militares pueden ser militaristas.

<sup>37</sup> Zagorsky, Paul; *Ops. Cit.*

político ante las amenazas percibidas provenientes de sectores dentro de la sociedad), y de acuerdo a la severidad de la crisis, sus capacidades institucionales se desarrollan para enfrentar una problemática de control social, represión política, y combate irregular, que nada tiene que ver con la problemática militar de la seguridad externa.

Esto hace necesario una revisión en la doctrina militar correspondiente, de ciertos elementos básicos:

- marco normativo,
- organigrama,
- equipamiento,
- despliegue,
- política de recursos humanos,
- pensum académico,

así como de otros elementos y características en los que se recogen la orientación institucional hacia la seguridad interna, para adaptarlos a las nuevas funciones y misión institucional para la democracia<sup>38</sup>.

62. El alcance y efectividad de los ajustes requeridos por la reconversión tendrán incidencia en varios objetivos clave del proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas:

- En primer lugar, respecto a la capacidad de cumplir de manera efectiva con las funciones y misión que le corresponden a la institución en el nuevo marco político;
- En segundo lugar, en las dificultades para la integración efectiva de la institución armada dentro del nuevo contexto político y social<sup>39</sup>;
- En tercer lugar, y en conjunción con otros factores extra institucionales, en las probabilidades de prevenir restauraciones autoritarias mediante el recurso al poder militar.

63. Para el logro de éste último objetivo la reconversión de la institución armada es un paso imprescindible pero no suficiente. Es necesario

<sup>38</sup> Stepan, Alfred; *Ops. Cit.* Diamint, Rut; *Ops. Cit.* Casas, Kevin (Ed.) *Relaciones Cívico Militares Comparadas*; Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano; Costa Rica 1997.

<sup>39</sup> Una de las características de las fuerzas armadas en Latinoamérica ha sido la creación de patrones de autosegregación social, expresados en normas de alternancia social, vivienda, educación, etc. que constituye a los miembros de la institución en un grupo distintivo dentro de la sociedad. Esta falta de integración social plena refuerza tendencias a la autonomización, y como tal, se constituye en un rasgo contrario a los intereses de la reconversión plena. Zagorsky, Paul W. *Ops. Cit.* Stepan, Alfred; *Ops. Cit.* Huntington, Samuel, El Soldado y el Estado, teoría y política de las relaciones cívico-militares *Ops. Cit.* Para Guatemala ver Aguilera Peralta, Gabriel; “Autonomización y corporativización castrense. El caso de Centroamérica” en Varas, Augusto (Coordinador); *La autonomía militar en América Latina*; Editorial Nueva Sociedad, Caracas 1988.

desarrollar en la estructura política del Estado la capacidad de afirmar la autoridad civil sobre la institución militar a partir del desarrollo de:

- Un marco jurídico (desde el nivel constitucional hasta la revisión de las regulaciones internas de la institución)
- Políticas adecuadas (de Seguridad del Estado con su correspondiente agenda; de Defensa; Militar; etc.)
- mecanismos institucionales claros (en el poder ejecutivo, en el poder legislativo, en el poder judicial).
- recurso humano civil calificado para las distintas instituciones civiles involucradas.

Esta tarea debe desarrollarse paralelamente a la capacidad institucional del Estado para cumplir con sus funciones básicas de desarrollo, seguridad e integración.

64. En tal sentido, como efecto de decisiones políticas coyunturales en el marco de condiciones de debilidad estatal, las fuerzas armadas pasan a cumplir funciones diversas en las áreas ya mencionadas para las cuales desarrolla políticas, órganos, y recursos (humanos, materiales, etc.). Esto a menudo resulta en la falta de desarrollo - o el deterioro, cuando ya existía- de la capacidad de las instituciones estatales responsables de cumplir con estas funciones, y genera una dependencia de la capacidad militar instalada en estas áreas que es a menudo una fuente de obstáculos para los esfuerzos de reconversión.
65. El Fortalecimiento Institucional del Estado mediante la corrección de estas deficiencias y el desarrollo de la capacidad de dirección y supervisión civil sobre las fuerzas armadas debe ser un objetivo estratégico de las autoridades políticas. Y el punto de partida imprescindible para esta tarea es el reconocimiento y la identificación del déficit que, en cada una de éstas áreas, existe en sociedades que aún no gozan de una democracia consolidada, y el desarrollo de medidas específicas para corregirlas que se integren en el marco de la política correspondiente.
66. El desarrollo de parámetros de involucramiento de sectores de la sociedad en la temática de seguridad y relaciones civiles-militares es otro aspecto necesario de una política de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas. En un contexto de tradiciones autoritarias de ejercicio de ciudadanía marcados por la formalidad insustancial y la apatía, el desarrollo de espacios de acción ciudadana sustantiva en temas de importancia central para la sociedad como los de la seguridad es una tarea clave para la consolidación de la democracia<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Y evidentemente una tarea que no se reduce al ámbito de la seguridad, sino a la gama de políticas públicas.

En el marco de los procesos de transición, sectores organizados de la sociedad pueden desarrollar una participación efectiva y de importancia en tareas de denuncia y crítica que cumplen una importante función: organizaciones no-gubernamentales de distinto signo y orientación política o filosófica, instituciones académicas, grupos de presión, organizaciones de prensa, etc.

Sin embargo, en la etapa de consolidación de la democracia el interés alrededor de esta temática usualmente decrece. Existe la impresión de que una vez establecidas nuevas autoridades civiles libres de control militar, y que el ordenamiento jurídico político de la sociedad excluye la participación militar en la función de gobierno, la problemática de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas se encarrila en una vía que automáticamente conduce al redimensionamiento de la institución y a la redefinición de sus funciones.

Ni la teoría ni la experiencia justifican dicha complacencia. El carácter políticamente híbrido de los sistemas políticos en proceso de consolidación de la democracia y los problemas que esto plantea para las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas, hacen necesaria la continuación de la atención de los distintos actores sociales en atención a sus funciones específicas: partidos políticos, academia, prensa, organizaciones no gubernamentales, etc<sup>41</sup>.

67. La etapa de consolidación de la democracia requiere la forja de nuevos patrones de relacionamiento Estado-sociedad, que sustituyan dinámicas contestatarias por patrones institucionalizados de colaboración intersectorial, dentro de los que debe considerarse la función de auditoria social. Para estos efectos, se hace necesario:

- la capacitación del recurso humano de acuerdo a la función que desarrolle cada organismo o grupo de la sociedad (políticos, académicos, periodistas, activistas sociales),
- la creación de espacios de trabajo y conductos de comunicación intersectorial,
- el establecimiento de parámetros claros sobre los mecanismos y alcances de la participación social.

Estos principios deben ser aplicados también al ámbito de la problemática de la seguridad y de las relaciones civiles- militares.

### **Los nuevos marcos de la seguridad**

68. La expresión concreta de las transformaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas se encuentra en las nuevas políticas de seguridad

---

<sup>41</sup> Agüero, Felipe; "Las Fuerzas Armadas en una Época de Transición: Perspectivas para el afianzamiento de la Democracia en América Latina" y Diamint, Rut; "Estado y Sociedad Civil ante la cuestión cívico-militar en los noventas" en Diamint, Rut; *Ops. Cit.*

que los Estados democráticos establecen. Los bienes a preservar, los intereses de seguridad, los objetivos de la política, su estructuración institucional, su entramado legal, se fundan en valores y percepciones que son inspirados en y expresión de la democracia..

69. El reconocimiento de que los marcos de seguridad tradicionales que han operado en la región latinoamericana -producto de la confluencia de las doctrinas estratégicas de la Guerra Fría con las tradiciones autoritarias criollas- no sólo no corresponden sino que son contraproducentes para el desarrollo y consolidación de sistemas democráticos, ha llevado a procesos de revisión de las políticas y estructuras correspondientes, tanto a nivel nacional como local, que están intrínsecamente ligados a los procesos de democratización. Nuevas formas de articulación regional de los intereses de seguridad –como ha sucedido en el Cono Sur con la revisión de los arreglos bilaterales, o en el istmo centroamericano alrededor del Tratado Marco de Seguridad Democrática- son el reflejo de procesos que a nivel nacional han conducido incluso a la elaboración de nuevos marcos de políticas de seguridad y de defensa len procesos de diálogo intersectorial<sup>42</sup>.
70. La primera tarea para la creación de estos nuevos marcos de política de seguridad para la democracia debe partir del establecimiento claro y preciso de los alcances del término “seguridad”: de quién; frente a qué; cómo. Es en el debate conceptual alrededor de este término en el que se sientan las bases doctrinarias que orientarán su desarrollo operativo. La realización de este esfuerzo analítico evitará que por inercia se traslade a estos nuevos marcos de política los contenidos de las percepciones autoritarias, con el consecuente efecto negativo.
71. A partir de la clara acotación del término y en el marco de un detenido análisis de los contextos y coyunturas dentro de los que opera el Estado, es necesario hacer una clara lectura de los riesgos existentes y las amenazas reales que atentan:

---

<sup>42</sup> Para el nivel internacional – regional, ver Somavía, Juan; Insulza, José Miguel; *Seguridad Democrática Regional: una concepción alternativa*; Editorial Nueva Sociedad, Caracas 1990. Para una discusión del Tratado marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, ver Arévalo de León, Bernardo; “Seguridad Democrática en Centroamérica: Aporías de un modelo” en Milet, Paz V. (Editora); *Miradas a la Agenda Latinoamericana*; FLACSO Chile 1999. Para un ejemplo de la incorporación de estas perspectivas a nivel nacional, ver Ministerio de la Defensa Nacional, *Libro Blanco de la Defensa Nacional*; [www.mindf.gov.ar/libro%20blanco](http://www.mindf.gov.ar/libro%20blanco).

- Como primera distinción, contra a) la existencia y la capacidad de reproducción del Estado; y b) contra el bienestar de la sociedad<sup>43</sup>.
- Otra distinción imprescindible debe establecerse en referencia al grado de riesgo que la amenaza plantea: desde situaciones de riesgo bajo o intermedio (la falta de acceso a servicios médicos en sectores mayoritarios de la población), situaciones de alto riesgo (un desastre natural de grandes dimensiones) hasta aquellas que poseen un carácter vital (una agresión militar extranjera que atente contra la soberanía y la integridad territorial).
- Simultáneamente, es necesario diferenciar claramente el origen de las amenazas identificadas:
  - a. externas cuando provienen de actores o factores que operan desde el exterior del Estado (las agresiones militares de otros estados, el crimen transnacional, etc.),
  - b. internas cuando se originan en actores o factores que operan desde el interior del Estado (criminalidad común u organizada, desastres ecológicos, etc.).

Y en cada uno de estos ámbitos, identificar la naturaleza de la amenaza: política, militar, económica, ecológica, natural, etc.

72. Este claro diagnóstico de las amenazas y riesgos en los distintos ámbitos de la vida del Estado y de la sociedad permitirá establecer las necesidades de seguridad que se requieren para hacerles frente, elementos que en conjunto reciben el nombre de "Agenda de Seguridad"<sup>44</sup>. A partir de esta Agenda, y de acuerdo al nuevo marco axiológico en que se inscribe la concepción democrática de la seguridad, se establece una Política de Seguridad para el Estado democrático de derecho, que orienta el desarrollo de respuestas operativas específicas a estos requerimientos de seguridad en sus distintos detalles.

Esto implica la identificación de objetivos y metas, fundamentos jurídicos y estructura institucional, procedimientos y recursos, etc. y conlleva el establecimiento de distinciones fundamentales con implicaciones operativas claras: amenazas de carácter existencial y de carácter "regular"; entre aquellas de naturaleza exógena y las de naturaleza endógena; de índole criminal, militar, ambiental, económica, etc.

---

<sup>43</sup> Esta distinción de ninguna manera supone una priorización jerárquica, sino una identificación de ámbitos cuyo objetivo es organizar y eficientizar la capacidad de respuesta del Estado. Existe un amplio debate académico en torno a la conceptualización de las políticas de seguridad del Estado, en la que el nodo central en discusión es la incorporación de temáticas no militares o políticas a los marcos operativos de seguridad. Ver Buzan, Barry, et. al. *Ops. Cit.* y Somavía, Juan; Insulza, José Miguel; *Ops. Cit.*

<sup>44</sup> Aguilera Peralta, Gabriel; *Seguridad, función militar y democracia*; FLACSO - Fundación Friedrich Ebert, Guatemala 1994. Arévalo, B. Rojas Aravena, F. Y Sojo, C.; *Ops. Cit.*

73. Dentro de este marco general de política, las estrategias específicas para cada ámbito de la vida del Estado se desarrollan en políticas sectoriales con la correspondiente distribución de competencias y responsabilidades institucionales: de seguridad ciudadana, de seguridad ambiental, de prevención de desastres naturales, de defensa, militar, etc<sup>45</sup>. Paralelamente, se desarrollan los parámetros para incorporar elementos de seguridad en, y coordinar inter-institucionalmente con, otras políticas sectoriales que no son expresión únicamente de intereses de seguridad: política exterior, política económica, política migratoria, etc<sup>46</sup>.

Necesariamente, esta política implica una definición precisa de los ámbitos de operación de las distintas instituciones del Estado, en atención a la naturaleza de su función. En el caso de las fuerzas armadas, su carácter de depositario de la capacidad de respuesta militar del Estado las ubica en un nicho preciso: la respuesta a amenazas militares. Las fuerzas armadas son por lo tanto depositarias de una capacidad técnica altamente específica que la distingue de otras instituciones estatales y define su función claramente.

74. En este sentido, es necesario detenerse para hacer algunas consideraciones en cuanto al papel de las fuerzas armadas en los escenarios de seguridad de democracias en procesos de consolidación. La problemática de seguridad existencial de un Estado democrático es radicalmente distinta de la de un Estado autoritario, en un doble sentido: en primer lugar, la cohesión social que promueve en atención a sus principios de inclusión y la creación de consensos políticos, se convierte en fuente de solidez del Estado, cuya existencia y reproducción es promovida y defendida por el conjunto de la sociedad. Las críticas que puedan existir hacia el sistema no llegan a convertirse en amenaza real ante el nivel de respaldo social con que éste cuenta. Son Estados fuertes.

---

<sup>45</sup> Dentro de las políticas de seguridad de todo Estado se encuentra la Política de Defensa, concebida precisamente como la estrategia diseñada para responder a las amenazas potenciales que el entorno externo presenta a la supervivencia, la integridad, y la soberanía de un Estado: es decir, amenazas existenciales. A partir de la definición que de estos intereses existenciales se establezcan en la Política de Seguridad, la Política de Defensa, diseñada y aprobada por las autoridades políticas del Estado con el concurso de los especialistas civiles y militares correspondientes, identifica los escenarios de riesgos y amenazas potenciales, y diseña la respuesta estatal en todos sus detalles: instancias y procedimientos de toma de decisión, identificación de las políticas internacionales más convenientes a la neutralización de las amenazas, estructuración institucional de la respuesta y la utilización de recursos estatales para dichos efectos, etc. Parte integral de la Política de Defensa es la Política Militar, en la que el Estado – autoridades políticas con el concurso de los especialistas militares - define y organiza los parámetros para la aplicación del instrumento militar.

<sup>46</sup> Aplicamos aquí una categorización de las políticas estatales de acuerdo a sus funciones básicas: de promoción del desarrollo y el bienestar social, de integración estatal, y de seguridad.

En segundo lugar, en tanto que fundado en el principio de legitimidad, el Estado democrático promueve la solución de sus crisis procurando su relegitimación política y no forzando la obediencia a su autoridad por coerción . Por lo tanto, las necesidades de aplicación del recurso al poder coercitivo del Estado son, en el caso de democracias consolidadas, relativamente bajas y de excepción. Sus mecanismos para la resolución de situaciones de crisis serán fundamentalmente políticos.

En la medida en que para un régimen democrático el nivel de cuestionamiento político interno difícilmente llega a constituirse en amenaza para la existencia y la capacidad de reproducción del sistema, las únicas amenazas probables de este tipo provienen del exterior del Estado.

75. Aunque la situación es menos clara en el caso de Estados en etapa de transición o consolidación democrática, el resultado en cuanto a la utilización del poder coercitivo es similar. En tanto que sistemas políticos no consolidados, con distintos grados de debilidad estructural y hegemónica, las democracias jóvenes están expuestas a situaciones de gobernabilidad precaria que pueden desembocar en situaciones de crisis del sistema. La probabilidad de la existencia de amenazas internas a la seguridad del Estado –en tanto que orden político- es mayor, e incluso podrían llegar a tomar la forma de una amenaza militar.

Pero el efecto final de esta crisis en el proceso de consolidación de la democracia dependerá de la forma en que sus autoridades la resuelvan: privilegiando el poder coercitivo y restaurando la obediencia social, o recurriendo al poder hegemónico para relegitimarse y concitar la adhesión ciudadana. Dado que por definición, toda crisis de gobernabilidad interna es de naturaleza política, -es decir, se origina en las contradicciones que existen al interior de la sociedad en torno a las relaciones de poder- la solución que debe dársele es eminentemente política. Sólo la incapacidad de resolver una crisis política mediante procesos de re-legitimación conduce al surgimiento de percepciones de amenazas de naturaleza existencial sobre el orden político.

## **INTEGRANTES GRUPO 1**

Ministerio de la Defensa

Ministerio de Gobernación

Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia (SAE)

Secretaría de la Paz (SEPAZ)

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)

Centro de Estudios de Guatemala (CEG)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Fundación Myrna Mack

Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)

Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES)

Instituto de Relaciones Internacionales y Estudios para la Paz (IRIPAZ)

Seguridad en Democracia (SEDEM)

Héctor Alejandro Gramajo

Mario Mérida

Héctor Rosada Granados

Guillermo Pacheco