

Desafíos de la democracia latinoamericana ante la gobernabilidad y la gobernanza después de la Guerra Fría¹

DAVID MARTÍNEZ^{2,*}
LUISA FERNANDA LÓPEZ BOLAÑOS^{3,**}

Resumen

La gobernabilidad y la gobernanza constituyen características fundamentales de los sistemas democráticos; en Latinoamérica, esto se ha convertido en objeto de profundos debates académicos. En este artículo se hace una revisión del legado de la Guerra Fría y la transformación del escenario regional, determinado por el cambio de las amenazas y el surgimiento de nuevas tipologías de conflicto, con el fin de analizar su influencia en la gobernabilidad y la gobernanza de los sistemas políticos latinoamericanos.

Palabras clave: Latinoamérica, Guerra Fría, gobernabilidad, sistema político.

Clasificación JEL: H7, H11, N40, O54.

Abstract

Governance and governability constitute fundamental characteristics of democratic systems. In Latin America, this has been the subject of different academical debates. This article is a review about the

¹ Artículo de Investigación de la Línea Seguridad y Defensa Multidimensional de la ESICI.

² Capitán del Ejército de Colombia, Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada.

* davidmar@ejercito.mil.co

³ Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos Universidad Militar Nueva Granada.

** luisaf.lopezb@gmail.com.

Fecha de recepción:
15 de febrero de 2016

Fecha de aceptación:
23 de mayo de 2016

Para citar este artículo:
Martínez, D. y López, L. (2016).
Desafíos de la democracia latinoamericana ante la gobernabilidad y la gobernanza después de la Guerra Fría. *Perspectivas en inteligencia*, 8(17), pp. 73-83.

Cold War legacy and the regional scenario transformation that it caused, which is determined by the change of threats and the emergence of new conflict typologies. This with the objective of analyse their influence in the governance and governability of the Latin American political systems.

Keywords: Latin America, Cold War, governability, governance, political system.

Classification JEL: H7, H11, N40, O54.

Introducción

Los fenómenos transnacionales contemporáneos han logrado permear los factores que dinamizan las democracias de los países en Latinoamérica y han influido de forma directa en las nociones de gobernanza y gobernabilidad, debido a la existencia de factores de desestabilización que afectan las capacidades y los procesos de toma de decisión en los sistemas políticos de la región. Este artículo surge como producto de una revisión acerca de la asimetría de dichos factores, que dejan de ser focos de desestabilización para convertirse en nuevas amenazas, categorizadas al interior de las Guerras de Cuarta Generación y tipificadas en la formación de grupos terroristas que usan tácticas no convencionales para afectar los procesos de transición y consolidación democrática:

En América Latina, los últimos años han estado marcados por la existencia de varios focos de tensión de diferente naturaleza, los países de la región se ven afectados por diversos conflictos a la vez. Algunos de ellos no han finalizado y los que sí lo han hecho, siguen mostrando hoy en día repercusiones. A pesar de la heterogeneidad de los casos, se detecta un cambio cualitativo en la naturaleza de los conflictos que atraviesa América Latina. (Del Álamo, 2005)

Se puede decir que el cambio cualitativo en la naturaleza de los conflictos radica en la afectación directa o indirecta, en que han sido alterados los gobiernos de varios países en la región; es decir, que los términos de gobernabilidad y gobernanza exigen una amplia redefinición, tanto en su forma conceptual como práctica, de acuerdo con el modo y la acción de gobernar ante las amenazas que se han venido configurando con organizaciones terroristas⁴ con reconocimiento internacional.

Los sistemas políticos latinoamericanos se han caracterizado fundamentalmente por la búsqueda y la estabilidad del desarrollo, a partir de la consolidación de un sistema de libertades políticas, que garantice la efectividad de la gobernanza como estrategia para fortalecer la gobernabilidad y potencializar el proceso de toma de decisión con respecto a las necesidades e intereses de la nación. En este sentido los gobiernos nacionales han trazado metas –en unos casos

⁴ Estados Unidos identifica 42 organizaciones terroristas extranjeras, cuya designación tiene como efecto el bloqueo del gobierno de Estados Unidos de los activos del grupo que se encuentren en instituciones financieras estadounidenses, la denegación de visas a los miembros de esos grupos terroristas y la tipificación como delito para los ciudadanos estadounidenses u otros bajo la jurisdicción de Estados Unidos del apoyo o ayuda material a tales grupos. En América Latina son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de liberación Nacional (ELN) y Sendero Luminosos (SL) (U.S. Department, 2010).

propuestas y en otros impuestas– con el fin de disminuir y afrontar los posibles riesgos que se deriven de atentar contra el proceso de consolidación de mejores sistemas de gobierno.

La identificación de los obstáculos que intentan desestabilizar el sistema se convierte en un imperativo para los gobiernos contemporáneos, por lo que, cada vez más, en el diseño de agendas de política interna y externa se ha incluido el término amenaza. La transformación de pequeños focos de violencia en organizaciones más estructuradas ha contribuido a la configuración de amenazas integradas⁵, que mutan para sostenerse con el fin de generar desequilibrio dentro del Estado y generar implicaciones en cada una de las estructuras políticas, sociales, económicas e incluso militares.

La dinámica de acción del contexto internacional contra amenazas que afectan la seguridad global y el rol gubernamental de las naciones encuentra su origen en los fenómenos post Guerra Fría de incremento de interconexión y transfronterización de tendencias políticas, sociales y culturales, entendidos como parte de la globalización. Las transformaciones globales propias del fenómeno exigen a los gobernantes y académicos el rediseño y la revisión conceptual de la gobernabilidad y la gobernanza, que tienden a ser afectadas por la ampliación de fronteras y la internacionalización de contextos nacionales.

Para Koiman (1993), experto en la materia, la gobernabilidad es: “la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte”; mientras que: “la gobernanza se refiere a los procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre los actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego con las cuales una sociedad toma sus decisiones y determina su conducta” (Taller, 2004). Lo que permite diferenciar que, mientras la gobernabilidad responde a una habilidad de autogobernarse, la gobernanza es la acción de dirigir hacia el logro de objetivos que impacten positivamente el desarrollo económico, social e institucional de los Estados.

Actualmente, se ha cuestionado la posibilidad de los sistemas políticos latinoamericanos de autogobernarse en escenarios vulnerables, con el fin de desarrollar procesos efectivos de gobernanza que permitan contrarrestar las amenazas. Tema que resulta difícil de responder, ya que, si no hay claridad con respecto al proceso, tampoco lo habrá sobre los factores que lo puedan afectar,

⁵ Entendidas como el conjunto de factores o elementos considerados como amenaza, que tienden a desestabilizar de forma integral al sistema, es decir alterando los diferentes campos del poder.

al reconocer la imprecisión entre conflictos y amenazas producto de la Guerra Fría, con las doctrinas de seguridad nacional⁶.

Vale la pena resaltar que, recientemente, gobernabilidad y gobernanza no son los únicos términos expuestos a la redefinición, sino también los nuevos conceptos que se interponen a ellos al convertirse en riesgos y desafíos, como la Guerra Asimétrica⁷ y la Guerra de Cuarta Generación. Las contradicciones generadas a partir de estos elementos frenan la dinámica política de una nación, porque aumentan la desinformación sobre las nuevas tipologías de conflicto y de amenaza y, al mismo tiempo, conducen al desconocimiento para afrontar y contrarrestar las intimidaciones integradas, que se propagan para desestabilizar la gobernabilidad y la gobernanza.

El fin de la Guerra Fría y el nacimiento de las nuevas guerras

Cuando hablamos de nuevas guerras reconocemos una situación en la cual existe una serie de características que hacen a estas guerras diferenciables de lo que se calificaría como viejas guerras. Cuando hablamos de viejas guerras estamos hablando de “un fenómeno específico que tomó forma en Europa entre los siglos XV y XVIII, íntimamente ligado a la evolución del Estado moderno” y que se extiende hasta finales del siglo XX cuando se desmorona el orden bipolar. (Forigua, 2006)

Con la caída del Muro de Berlín se dio fin, de manera simbólica, a la denominada Guerra Fría y a la bipolaridad mundial entre las ideologías de las dos potencias de la época, Estados Unidos –capitalismo– y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas –socialismo–. Las secuelas de esta confrontación constituyeron referentes para que diferentes analistas predijeran que las guerras insurgentes, fundadas en proyectos políticos de inspiración comunista-socialista, perderían con el tiempo el sentido. Hoy en día, sin embargo:

Se han reducido los conflictos interestatales y se han intensificado los intraestatales. En efecto, desde el fin de la “Guerra Fría” los conflictos intraestatales representan más del 80 % de las guerras y de sus víctimas. Entre 1989 y 1996 hubo 89 guerras internas y solamente tres interestatales. Y de 33 conflictos armados que había en el año 2000, todos ellos salvo dos, eran internos. (Zuluaga, 2005)

⁶ Presentadas en América latina durante el periodo que se gestaron las dictaduras militares, producto de la bipolaridad política e ideológica de la Guerra Fría, desatándose las guerras de baja intensidad con el único fin de derrotar a toda costa los conceptos ideológicos y económicos del capitalismo y comunismo.

⁷ El concepto de Guerras Asimétricas surgió por primera vez en 1995, en la publicación estadounidense *Joint Warfare of the Armed Forces*, en referencia a contiendas armadas en las cuales se enfrentan fuerzas disímiles, en el sentido de terrestres versus aéreas, aéreas versus navales (Bartolomé, 2008).

Las nuevas guerras⁸ son la mejor representación del contexto latinoamericano, tipificado por la existencia de guerras internas, que tienen como característica fundamental el factor asimétrico para generar desestabilización del sistema y afectar tanto la gobernabilidad como la gobernanza nacional. Este nuevo tipo de guerras desarrolla patrones menos identificables que aumentan la percepción de inseguridad en la población civil, por lo que asumen papeles muy relevantes en el nuevo diseño de la agenda internacional: “lucha contra el narcotráfico, preservación del medio ambiente, defensa de los derechos humanos, migraciones, democratización, entre otros asuntos. Desde esta perspectiva podemos afirmar que es una guerra de dos épocas, aspectos que algunos analistas no aprecian adecuadamente” (Zuluaga, 2005).

La no identificación de los patrones que generan cambios opuestos a un gobierno, genera fracasos en la capacidad gubernamental tanto para procesar demandas sociales como para mantener el orden político respecto a niveles de legitimidad. Por ejemplo: “en los años ochenta y noventa, la incapacidad de los gobiernos democráticos para satisfacer expectativas y demandas sociales se manifestó nuevamente en una crisis de legitimación de estos gobiernos” (Espinal, 2003).

La amenaza para América Latina después de la Guerra Fría

Desde los años noventa del pasado siglo estamos asistiendo a la proliferación de estudios que se centran en el análisis de los conflictos bélicos más recientes y sobre todo desde el 11 de septiembre de 2001, también en el fenómeno terrorista. Términos como Guerra Asimétrica, Guerra Irregular, Guerra sin Restricciones, Guerras de Cuarta Generación, Guerras Híbridas han pasado a formar parte del lenguaje común de los políticos, militares y analistas. Igualmente, expresiones como “nuevas guerras”, “nuevos conflictos”, “nuevas amenazas”, “nuevos escenarios” y otras similares han adquirido casi la categoría de auténticos “comodines” empleados de forma tan recurrente (Fatio y Colom, 2008).

El fin de la Guerra Fría no representó la terminación de las confrontaciones, sino que fue el legado del nuevo escenario de amenazas al que hacen frente las naciones contemporáneas. Es claro que no existe un elemento

⁸ Es decir, guerras que no responden a los postulados de las “viejas” guerras en lo relativo a quiénes son los actores, cómo se pelean y cómo se financian, sino que se basan en la política de la identidad, donde grupos humanos se movilizan en torno a una identidad étnica, racial o religiosa con el fin de demandar más poder que el Estado (Olcese, 2007).

constante que permita a los gobiernos contrarrestar –y en algunos casos identificar– tanto la amenaza actual como la potencial, que afecta directa o indirectamente al sistema.

Desde la década de los noventa, el contexto latinoamericano ha estado determinado por la existencia de un sinnúmero de ejes que generan tensión de distintas naturalezas y conducen a que gran parte de los países de la región se vean afectados por diversos conflictos a la vez; algunos de ellos no los han finalizado hasta la fecha, y los que sí lo han logrado, siguen aún mostrando sus repercusiones, sin importar la complejidad y el nombre que se les dé: nuevas guerras, guerra de Cuarta Generación o Guerra Asimétrica, ya que solo se les reconoce como una nueva forma de conflicto.

Una de las características más relevantes es que los conflictos tienden a producirse dentro de los Estados y no entre ellos⁹, a materializarse en luchas por el control territorial o insurgencias con aspectos ideológicos, pero con fuertes vínculos con el narcotráfico y el secuestro, delitos que se convierten, cada vez más, en un reto para el efectivo accionar de los gobiernos en su tarea de contrarrestarlos.

Con excepciones como Colombia, América Latina no es en la actualidad una región afectada por conflictos armados, la evidencia de ello es la disminución de guerras civiles durante finales de las décadas de los sesenta y ochenta, debido a procesos democráticos; Además, a finales de la década de los noventa, la mayoría de los conflictos limítrofes en América del Sur quedaron resueltos¹⁰.

La disminución de conflictos interestatales en la región ha estado acompañada por avances significativos en sus países, aunque paradójicamente persisten varias disputas políticas y civiles, con graves desequilibrios propios de los países en vía de desarrollo. La transformación de conflicto a nuevos factores de desestabilización lleva a que los primeros conviertan su causa en un quiebre de difícil solución que, unido a otras causas, genera retos significativos para la gobernabilidad y la gobernanza de los Estados.

⁹ Hay una excepción: en 1995, cuando Perú y Ecuador protagonizaron la única disputa entre Estados. Para mayor referente se propone revisar un comunicado del Banco Interamericano de Desarrollo (1999) referente al proceso de arbitraje y al acuerdo firmado en 1998 por los entonces presidentes Alberto Fujimori y Jamil Mahuad.

¹⁰ Dichos conflictos son: Chile-Argentina, Bolivia-Chile, Perú-Chile y Perú-Ecuador; aunque la tensión por los mismos sigue aún presente (por ejemplo, en el caso de Chile-Perú o el tema del gas entre Bolivia-Chile).

Desafíos de los sistemas democráticos

Los sistemas democráticos se caracterizan por el desarrollo de objetivos que mantengan “la capacidad de gobernar”¹¹, por ejemplo, la no concentración y la distribución de poderes y el evitar caer en sistemas de oposición como regímenes totalitarios o autoritarios que tienden a simular una democracia, pero en realidad no cuentan con el respaldo de sus gobernados, aun cuando brindan libertades políticas y civiles. Latinoamérica se ha convertido en ejemplo de los esfuerzos por legitimar la democracia, ya que han sido varios los países que han desarrollado etapas de “transición de gobiernos o regímenes autoritarios a democráticos”¹².

Uno de los desafíos del sistema democrático es lograr la estabilidad, entendida como la eficacia y la eficiencia propias de la gobernabilidad, teniendo en cuenta que esta, “es pensada como una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible” (Mayorga, 2007). Lo que permite generar legitimidad para contrarrestar la configuración de cualquier amenaza y el nacimiento de una confrontación interestatal o incluso, intraestatal.

La estabilidad del sistema democrático genera un equilibrio necesario para evitar casos como lo sucedido en Ecuador, donde se dio un “debate sobre libertad de prensa tras el cierre del periódico *El Universo*” (Correo del Sur, 2011). De igual manera, previene el ascenso de sistemas autoritarios, que podrían surgir ante la falta de capacidad para gobernar frente a situaciones que buscan de manera directa o indirecta, limitar los derechos civiles ante la posibilidad de amenazas que tienden a reducir la acción de la buena gobernanza.

La constante búsqueda de la estabilidad ha llevado en algunos casos a excesos del Estado, con el fin de sostener la acción y la capacidad de gobernar y así, cumplir los objetivos propuestos, llevando incluso a prácticas visibles como la época de la “Doctrina de Seguridad Nacional” durante la década de los setenta y la adopción de regímenes militares, con ausencia de libertades civiles bajo el principio de unidad nacional, con fuertes tintes ideológicos. Surgen, sin embargo, posiciones adversas como la del presidente Lula quien en 2005 afirmó:

¹¹ Es decir, es una de las características de la gobernabilidad.

¹² La distinción entre gobiernos y regímenes es necesaria, ya que las transiciones y luego las consolidaciones democráticas revisten diversas características cuando fueron precedidas por un régimen autoritario que intentó o logró institucionalizar características autoritarias en el Estado y en la relación Estado-sociedad que cuando fueron por un gobierno autoritario, cuyo carácter fue pasajero y no institucionalizado (O'Donnell, 1986) [no referenciado].

No sé si América del Sur ha tenido una experiencia democrática como la de Venezuela: un presidente que gana las elecciones, hace una Constitución y propone un referéndum para él mismo. Hace ese referéndum y gana otra vez las elecciones. Nadie puede acusar a Venezuela de no tener democracia. Podría decirse que incluso tiene exceso de democracia. (Prensa Presidencial, 2005)

Posición que no tendría total relevancia al ver que durante la última década han existido centenas de denuncias contra el contexto de las dictaduras, “como eliminación de miles de individuos por parte de organismos policiales” (Couso Salas, 2010). Lo que reitera una vez más, los retos a los que se enfrentan los gobiernos democráticos para contrarrestar cualquier vacío que pueda afectar la legitimidad de un sistema político en Latinoamérica.

Históricamente, el “pensamiento latinoamericano le prestó más atención a los temas de gobernabilidad que a los de gobernanza. Durante mucho tiempo prevaleció una lectura diacrónica histórica y la cuestión del Estado tuvo más importancia que los problemas referidos al ejercicio de gobierno” (Aguilar, 2000). Estos problemas acerca de cómo gobernar y evitar que los intereses particulares estén por encima de los comunes ofrecen a las democracias rutas de direccionamiento y control para evitar que los gobernantes caigan en la deformación de sus gobiernos.

Los intereses de algunos movimientos tanto de izquierda como de derecha en Latinoamérica están influenciando o dejándose influenciar por grupos de oposición, categorizados en muchos casos como terroristas, abandonando y limitando directa o indirectamente las libertades. Esto ha llevado a una serie de extralimitaciones de poder, ya mencionadas, que evidencian la necesidad de evitar que, en determinados casos, los mandatarios utilicen la democracia como un escudo para cometer actos propios de las dictaduras, si se quiere conservar la esencia de la democracia.

Gobernabilidad democrática

Las opciones de gobernabilidad democrática dependen de una ecuación que considera el desarrollo político-institucional, económico y social, y la integración de la población. El primero hace referencia a que el Estado es capaz de atender las demandas sociales y las autoridades legítimamente electas que ejercen el control efectivo del territorio; así como mantienen el monopolio de la fuerza, formulan y son capaces de implementar políticas sociales y económicas, recaudan impuestos y controlan efectivamente procesos administrativos

diversos; en otras palabras, las instituciones del Estado garantizan y promueven el cumplimiento del Estado de derecho.

Por su parte, el componente económico-social implica que el Estado nación es capaz de generar un mínimo grado de desarrollo económico y social, que asegure la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Y por último, la integración social, hace referencia al fortalecimiento del Estado de derecho e implica que se generen condiciones básicas para el respeto de los derechos humanos y la integración o inclusión de la ciudadanía en el sistema democrático. Se promueven además las condiciones necesarias para el respeto de los derechos de las minorías, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y la superación de todas las formas de discriminación. La gobernabilidad es un concepto esencialmente multidimensional y se convierte en realidad cuando estas tres condiciones se dan simultáneamente.

Conclusiones

Las debilidades en la gobernanza de América Latina han generado el reto de considerar a la democracia como único camino legítimo para un gobierno, ante las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales de Latinoamérica. Por lo que es un desafío evitar que, dentro de los sistemas democráticos latinoamericanos, se creen limitaciones o eliminaciones de medios de comunicación o asociaciones de manera arbitraria, llevando a un sistema controlado por poderes únicos, y olvidando el equilibrio y la participación necesaria para la relación gobierno-gobernados.

Al mismo tiempo, se convierte en un desafío la prevención de retornar a contextos dictatoriales, por conflictos internos en determinados países, como el caso de Colombia, y la prevención de asesinatos sistemáticos de determinados grupos de personas por acción u omisión del Estado. Los Estados deben buscar mecanismos que separen los intereses particulares de lo político o económico y que lleven al distanciamiento y separación de intereses generales de la nación.

Finalmente, los gobiernos tienen un desafío directo e indirecto con la democracia, que consiste en lograr la buena gobernanza, en controlar la tentación populista de los partidos de derecha e izquierda, y los excesos que estos podrían provocar para mantenerse en el poder, mediante la distorsión de realidades de pobreza y falta de seguridad con distractores en medios de comunicación, ya que: “la política latinoamericana no solo está gobernando sino reinando en la política de imágenes” (Rincón, 2005).

Referencias

1. Couso Salas, J. (2010). Los desafíos de la democracia constitucional en América Latina: entre la tentación populista y la utopía neoconstitucional. *Anuario de Derechos Humanos*, (6), pág. 33-47. doi:10.5354/0718-2279.2011.11480
2. *Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina*. Recuperado el 16 de octubre del 2012 de <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2058/12.pdf>
3. Ecuador: debaten libertad de prensa tras cierre de periódico el universo. (2011). *Correo del Sur*. (2011). Recuperado de <http://www.correodelsur.com/2011/0722/122.php>.
4. Fatio, P. & Colom, G. (2008). La Guerra Asimétrica. Olvidando la Historia. En C. Cueto de Noguera. Los desafíos de las fuerzas armadas en el siglo XXI. (65-73). Granada: Ed. Comares.
5. Forigua Rojas, E. (enero-junio de 2006). Las Nuevas Guerras: Un enfoque desde las estructuras organizacionales. *Papel político*, 11(1), 305-352. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/777/77716566010.pdf>
6. NEWMEDIA UFM (24 de septiembre de 2009). Nuevos retos para la democracia latinoamericana [Archivo de video]. Universidad Francisco Marroquín. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=E2WM4eCVEaA>
7. Mayorga, F. & Córdova, E (2007). Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado. Recuperado de <http://www.institut-gouvernance.org/bdf/docs/ficha-gobernabilidad.pdf>.
8. Military Review. Asimetría y Cuarta Generación. No. 27. (2007). Recuperado de <http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/oldsite/Spanish/JanFeb08/bartolomespajanfeb08.pdf>
9. Olcese, M. (2007). Democracia y derechos humanos. *Revista Trimestral Latinoamericana y Caribeña de Desarrollo Sustentable*. No. 19. Recuperado de http://www.revistafuturos.info/futuros19/nuevas_guerras1.htm.
10. Prensa Presidencial. (29 de septiembre de 2005). Venezuela “tiene Exceso de democracia” afirmó Lula durante visita de Chávez. *Aporrea*. Recuperado el 18 de octubre del 2012 de <http://www.aporrea.org/tiburon/n66682.html>
11. Valdez Cepeda, A. (2002). México: Universidad Jesuita de Guadalajara. *Revista de mercado y negocios internacionales*. Recuperado el 09 de noviembre del 2012 de http://www.mktglobal.iteso.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=236&Itemid=118
12. Zuluaga Nieto, J. (2005). La guerra interna y el desplazamiento forzado. Recuperado el 16 de octubre del 2012 de http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2004945/docs_curso/descargas/2da%20sesion/Basica/Jaime_zuluaga.pdf.