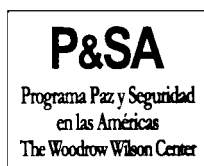


Francisco Rojas Aravena
Bernardo Arévalo de León
Carlos Sojo
Editores

SOCIEDAD, ESTADO Y
FUERZAS ARMADAS:
LA NUEVA AGENDA DE
SEGURIDAD EN
CENTROAMÉRICA

SOCIEDAD, ESTADO Y FUERZAS ARMADAS: LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

Francisco Rojas Aravena
Bernardo Arévalo de León
Carlos Sojo
(Editores)



CONTENIDO

Presentación /9

René Poitevin y Francisco Rojas Aravena

Introducción / 15

La paz: principio rector de las relaciones
en Centroamérica

Francisco Rojas Aravena

I PARTE

LA NUEVA AGENDA DE

SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA / 41

El final de los delirios: los nuevos desafíos
de seguridad centroamericana / 43

Carlos Sojo

Las fuerzas armadas y los nuevos desafíos
a la seguridad / 75

Leticia Salomón

Nicaragua y una nueva agenda de seguridad / 85
Elvira Cuadra

Los nuevos desafíos de la seguridad en Centroamérica:
una perspectiva desde Estados Unidos / 95
Cynthia J. Arnson

Los nuevos desafíos de la seguridad en
Centroamérica: una perspectiva desde México / 101
Lilia Bermúdez Torres

Los nuevos desafíos de la seguridad en
Centroamérica / 111
Oscar R. Campos Anaya

Seguridad en Centroamérica / 119
Rodolfo Cerdas

II PARTE

SOCIEDAD Y ESTADO: EXPERIENCIAS EXTRARREGIONALES / 127

La transición hacia la democracia / 129
Miguel Alonso Baquer

Las fuerzas armadas en la democracia / 167
Rüdiger Lentz

III PARTE

SOCIEDAD Y ESTADO EN GUATEMALA / 183

Sociedad, Estado y fuerzas armadas
en América Latina, sociedad y Estado
en Guatemala / 185
José Manuel Rivas Ríos

Sociedad y ejército en Guatemala:
elementos para una nueva relación / 197
Bernardo Arévalo de León

Sociedad, Estado y fuerzas armadas
en Guatemala: escenarios, riesgos y
dilemas en el postconflicto armado / 211
Edgar Gutiérrez

Presentación

*René Poitevin y
Francisco Rojas Aravena*

LA vinculación entre sociedad, fuerzas armadas y democracia constituye una relación fundamental. En América Latina, en el período de redemocratización, ha pasado a ser un tema principal y definitorio para los derroteros del futuro. Las condiciones que definen esta vinculación se ligan esencialmente al tipo de herencia del régimen autoritario anterior, a la forma de transición y al pacto que le dio origen. A ello se suma el tipo de cultura política, el escenario estratégico y las diversas condiciones particulares que en cada subregión y cada caso nacional determinan los espacios y formas de relación. Sin embargo, más allá de las particularidades existen lecciones de orden general que es necesario reconocer.

FLACSO-Guatemala y FLACSO-Chile, por medio de su Programa Paz y Seguridad en las Américas (P&SA), organizaron los Seminarios Internacionales *Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas en Centroamérica y Nueva Agenda de Seguridad Centroamericana*. En ambos participaron investigadores provenientes de los diversos países del istmo y de Alemania, Chile, España, Estados Unidos y México. Estos encuentros permitieron abordar de manera específica pero simultánea dos dimensiones esenciales del vínculo sociedad, fuerzas armadas y democracia: la conformación de la nueva agenda de seguridad centroamericana; y, el tipo de reconversión militar y la nueva forma de relacionamiento civil-militar en el caso guatemalteco.

El análisis efectuado contribuye al marco de entendimiento de los procesos de rearticulación regional y nacional en Centroamérica. Especial énfasis tuvo el caso guatemalteco. En efecto, en Guatemala tras la firma de los Acuerdos de Paz y fundamentalmente del Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, han quedado establecidos legalmente los parámetros de la nueva relación entre sociedad, Estado y ejército en una Guatemala democrática. La finalización del conflicto armado interno y la desmovilización de la URNG terminan de desvanecer lo que se percibía como una amenaza interna a la seguridad del Estado, y permiten recuperar una "normalidad democrática" de la que el proceso de democratización guatemalteco había estado desprovisto. Por otra parte, la negociación entre las partes permitió establecer un marco normativo básico que redimensiona y ordena el papel de las fuerzas armadas en la sociedad guatemalteca.

Estos dos elementos -el fin del conflicto y un nuevo marco legal- se constituyen en condiciones *sine qua non* para la redefinición del papel del ejército dentro del Estado guatemalteco, y por lo tanto su logro debe ser considerado como un hito histórico en el desarrollo político del país. Al mismo tiempo, sin embargo, es necesario reconocer que por sí solas estas condiciones no bastan para asegurar que las relaciones cívico-militares se mantengan dentro de los parámetros observables en cualquier democracia establecida. Esta continuidad dependerá no tanto del marco normativo -como la historia latinoamericana lo demuestra ampliamente- sino de la dinámica cotidiana que los actores sociales realicen entre sí en el proceso de consolidación de la democracia en Centroamérica y Guatemala.

Durante las sesiones de trabajo se contó con la asistencia y participación de un destacado grupo de representantes gubernamentales, oficiales de las fuerzas armadas,

PRESENTACIÓN

organizaciones no gubernamentales, misiones diplomáticas y de centros de investigación. Además se desarrollaron sesiones públicas a las cuales asistieron alrededor de 250 invitados.

El desarrollo de los seminarios y de las conferencias públicas tuvo una amplia repercusión en los medios de comunicación escritos y televisivos. Los seminarios se constituyeron en un hito importante por el hecho que se celebraban, en septiembre de 1997, en coincidencia con el primer aniversario del Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.

FLACSO-Guatemala y el Programa Paz y Seguridad en las Américas (FLACSO-Chile/Wilson Center) contribuyeron en el fortalecimiento de los espacios de interacción entre académicos, autoridades gubernamentales y altos oficiales de las fuerzas armadas, destinados a estrechar los vínculos y generar un nuevo tipo de relaciones civiles-militares en Guatemala.

Este libro *Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas: la nueva agenda de seguridad en Centroamérica* recoge los trabajos presentados en ambos seminarios, los cuales fueron editados y actualizados por sus autores para esta publicación. Con ella buscamos difundir de una manera más amplia los contenidos y el debate surgido en torno al vínculo entre sociedad, fuerzas armadas y democracia.

René Poitevin
Director
FLACSO-Guatemala

Francisco Rojas Aravena
Director
FLACSO-Chile
Co-Director P&SA

Julio, 1998

Introducción
La paz: principio rector
de las relaciones en Centroamérica

Francisco Rojas Aravena

I EL DERECHO A LA PAZ

El derecho a la paz es un derecho fundamental. Sin paz no es posible ejercer ningún derecho. La paz es una condición básica, una condición *sine qua non* para el disfrute de cualquier otro derecho. El derecho a la paz es el que posibilita el ejercicio de los derechos humanos esenciales y, a partir de ellos, otros derechos de segunda y tercera generación. La paz permite que cada sociedad defina su forma de organización y el pleno ejercicio de los derechos individuales y colectivos.

Centroamérica hace más de una década definió tres principios rectores para alcanzar la anhelada estabilidad y el cese de las hostilidades: paz, democracia y desarrollo. Luego de diez años de esfuerzo desde que se suscribiera el acuerdo de Esquipulas II, en agosto de 1997, Centroamérica alcanzó el cese del fuego.¹ La suscripción de la paz en Guatemala² al finalizar el año 1996, abrió la oportunidad -después de una década-, a una Centroamérica sin que el ruido de las armas

1 FLACSO-El Salvador/ISPADE, De la experiencia salvadoreña a la esperanza guatemalteca. Acuerdos de Paz en El Salvador y Guatemala. FLACSO-El Salvador, 1997.

2 Edelberto Torres Rivas y Gabriel Aguilera *Del autoritarismo a la paz*. FLACSO-Guatemala. Ciudad de Guatemala, 1998.

fuese el telón de fondo de la política y el debate doméstico. El istmo centroamericano está abocado a preservar la paz, construir la democracia como fundamentos esenciales para alcanzar el desarrollo.

Centroamérica está escribiendo una nueva etapa de su historia. Centroamérica continúa avanzando y construyendo, no sin dificultades, la paz nacional y regional. Los procesos de Esquipulas II, la paz de El Salvador, el cese del fuego en Nicaragua y la suscripción de la paz en Guatemala, constituyen hitos fundamentales en este proceso. En forma paralela al fin de la guerra fría, Centroamérica efectuó su propio aporte a la reducción de la conflictividad global. Centroamérica por medio de procesos electorales cada vez más abiertos y transparentes, genera sistemas políticos que tienen en la democracia su objetivo fundamental. También el área centroamericana perfecciona sus mecanismos de complementación e integración económica y social para posibilitar una perspectiva de desarrollo sustentable que permita superar la pobreza y la miseria extrema. De este panorama no podía quedar ausente la defensa y la seguridad. Las relaciones civiles-militares han cambiado de manera drástica. Se ha producido un proceso creciente de desmovilización y se busca desmilitarizar la sociedad. Las fuerzas armadas se ubican en un nuevo espacio nacional y regional en donde la cooperación ha pasado a ser el verbo rector. Los cambios en Centroamérica desde el fin de la guerra fría hasta el fin del siglo XX, han sido tan profundos como los dramáticos cambios generados por la guerra en la década de los años ochenta. Centroamérica es el área del hemisferio occidental que más ha cambiado en el último cuarto de siglo.

Mantener y fortalecer la paz es resolver las causas que detonaron el uso de la fuerza. Mantener la estabilidad significa atacar las causas que llevaron a que se enfrentaran hermanos

en guerras civiles abiertas. Es por esto que la UNESCO³ ha recalcado que *la paz es indivisible* de sus condiciones globales y locales. La guerra fría fue la principal causa internacional de la guerra en Centroamérica. El autoritarismo, la injusticia y la discriminación fueron los factores esenciales en lo doméstico, en el istmo centroamericano. Ambas esferas se reforzaron. Produjeron el terrible lastre en pérdidas de vidas humanas, atraso económico, desplazados, mutilados y toda una larga secuencia de condiciones negativas que dificultan la gobernabilidad en el período actual.

La guerra y sus consecuencias se expanden con más facilidad y mayor rapidez que la expansión de la paz. El avance de la guerra niega el ejercicio de todo derecho. “Ningún derecho se puede ejercer en medio de la guerra; ningún esfuerzo de transformación socioeconómico dará frutos en situaciones de conflicto; del mismo modo, es sumamente difícil garantizar la paz y la gobernabilidad democrática en ausencia de progreso -científico, económico y técnico- de todos los elementos de la sociedad”.⁴

Le cabe un papel muy significativo, tanto en la creación de oportunidades para detener la guerra como para expandir la paz, a los académicos e intelectuales. El papel de las Ciencias Sociales es crucial en proveer conocimientos, información y análisis sistemático sobre la paz y las causas de su destrucción. Por ello el trabajo académico en Centroamérica, tanto durante la crisis como en el actual período de transición hacia una consolidación de la paz y construcción democrática, es un instrumento importante para el logro de las metas

3 Federico Mayor, “El derecho humano a la paz: germen de un futuro posible”. En: *Diálogo*, Publicación UNESCO. Oficina América Latina, No. 21. México, junio 1997.

4 *Ibid.*

propuestas. Los trabajos que en este libro se presentan buscan contribuir al análisis de dos cuestiones fundamentales:

- a La nueva agenda de seguridad centroamericana.
- b La relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica; y en especial en el caso de Guatemala.

Los aportes efectuados contribuirán a una mejor comprensión de la realidad actual y posibilitarán evidenciar las dificultades que deben ser superadas para alcanzar la ruta señalada por los principios rectores del proceso de pacificación y reconstrucción centroamericana: paz, democracia y desarrollo.

La comunidad valórica construida en torno a los principios rectores, aunada a un reconocimiento de que la seguridad es una responsabilidad compartida permite alcanzar acuerdos de beneficio mutuo. El reconocimiento que la seguridad, teniendo un fuerte sello estatal, también es responsabilidad de las más diversas organizaciones de la sociedad civil, posibilita establecer vínculos de cooperación fructíferos en sociedades que se encontraban profundamente escindidas.

En Centroamérica, a fines de los noventa, se abre la oportunidad de una cooperación internacional de nuevo tipo que incluso propone ir más allá de la seguridad colectiva en forma de una seguridad cooperativa fundada en los principios rectores que aseguran un desarrollo sustentable para el istmo. El orden estatal vinculado a la seguridad define un “orden interno” que hoy encuentra una formulación jurídica fundada en un pacto democrático. Todo lo anterior se expresa operacionalmente en diversos acuerdos vinculantes: en lo económico, el Sistema de Integración Centroamericano; en lo político, en la búsqueda de la Unión Centroamericana. En el ámbito de la seguridad se manifiesta en el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana.

II CENTROAMÉRICA: UN ÁREA DE CAMBIOS ACELERADOS

Centroamérica superó sus crisis nacionales y restableció los vínculos de cooperación regional. En ellos el establecimiento de sistemas políticos abiertos y con una perspectiva democrática ha sido decisivo. Alcanzar la democracia no ha significado necesariamente el resolver los principales problemas que tienen relación con el desarrollo. La pobreza sigue siendo el principal problema y la mayor amenaza de la región.

El nuevo escenario internacional de posguerra fría eliminó la presencia de actores externos significativos en la región, como lo fue en su momento la Unión Soviética. Como contrapartida se redujo en forma drástica el interés y participación directa de Estados Unidos y otros actores del hemisferio occidental. Entre estos últimos se encuentran claramente la Unión Europea y los países latinoamericanos. Centroamérica ha debido enfrentar sola la herencia de la crisis a diferencia del período en el cual la guerra primaba en la región.

Las oportunidades generadas con el fin de la guerra fría se expresan esencialmente en un aumento de la cooperación intercentroamericana en todas las áreas. En la década del noventa se evidencia un aumento del comercio interregional, se producen inversiones con perspectiva centroamericana, se restablecen los nexos empresariales. Junto a lo anterior los vínculos y la voluntad política de integración se refuerzan cada día. La perspectiva integracionista abarca el conjunto de los campos de acción incluido el de la seguridad, llegando a suscribirse y ratificarse un tratado marco específico en este campo. La creación del Sistema de Integración Centroamericana por medio de un Protocolo específico a la Carta de la Organización de Estados Americanos ha posibilitado la generación de una nueva institucionalidad.

Este conjunto de cambios potencian las posibilidades que tiene Centroamérica para enfrentar el futuro. Recoger la experiencia y la dinámica de estos cambios es esencial. En tres áreas son particularmente evidentes los cambios producidos:

- a *De ser la región más ligada a la guerra fría se ha pasado a una situación en la cual el peligro es la marginalidad en cuestiones claves del sistema internacional.*

Durante el período de la crisis fuimos testigos de una desproporcionada presencia de los actores externos. Esta presencia y actividad de actores de fuera del área centroamericana, se vinculaba directamente a la confrontación entre los dos bloques que polarizaban al mundo. También se debió a la presencia de actores latinoamericanos, y en este caso, de los europeos que buscaban evitar la confrontación entre las superpotencias en el istmo. A ellos se sumó la acción de los principales organismos internacionales ONU, OEA. Asimismo, en la subregión las ONGs desplegaron una intensa labor.

Centroamérica llegó a ocupar un lugar de preeminencia desusado en la política norteamericana, en consideración de su población, recursos, tamaño e intereses involucrados. Durante largos años en la agenda internacional norteamericana, Centroamérica se ubicaba en un lugar de primacía. Este solo hecho obligaba a que los demás actores tuvieran a Centroamérica en un lugar significativo de su agenda de política exterior. El hecho de que la Administración norteamericana durante los años ochenta definiera su accionar y sus resultados en esta subregión como un “caso test” de su política global, distorsionaba completamente el rango de problemas y los recursos involucrados por los actores en esta subregión.

En el ámbito estratégico, Centroamérica le sirvió a los Estados Unidos para desarrollar y “comprobar” en el terreno la doctrina de guerra de baja intensidad. Su objetivo esencial era “demostrar” que podía existir un *roll back* en los alineamientos internacionales. Todo ello al costo de ejercer una política unilateral y de renegar del consenso doméstico e internacional.

Dada la lógica y el peso de los actores involucrados, las fuerzas armadas centroamericanas quedaron subordinadas a la política global de Estados Unidos de manera directa. El caso de El Salvador fue paradigmático, pero más aún lo fue la creación de un “ejército propio” como fue “la contra”. Las fuerzas armadas guatemaltecas tuvieron un mayor margen de autonomía derivado de su tamaño y de las diferencias que a fines de la década del setenta tuvieron con la política estadounidense, en especial en lo referido a la vinculación que ésta hizo de los derechos humanos y la transferencia de materiales y armamentos hacia la región.

América Latina y Europa efectuaron un importante aporte para alcanzar una solución negociada. El Proceso de Contadora y el Proceso de San José constituyeron actividades político-diplomático-estratégicas esenciales en la búsqueda de una solución negociada del conflicto. Mucho de la experiencia alcanzada en este proceso se retomará posteriormente en la etapa de cooperación intercentroamericana. El gran éxito consistió en forjar un consenso subregional sólido al cual se debieron sumar otros actores.

- b *Del autoritarismo y los regímenes militares se avanza por un proceso de transición hacia sistemas políticos cada vez más democráticos.* Lo anterior se produce en un contexto de pobreza que limita las capacidades de gobernabilidad. Todo ello en medio de un potente proceso de integración.

El desarrollo democrático tiene desafíos particulares en cada región. En el caso de Centroamérica incluso se señala que se está en presencia de la “instauración” de la democracia y no de un proceso de reconstitución, dado que nunca existió en forma plena un sistema político democrático previo a la crisis de los ochenta.⁵

La transición a la democracia en Centroamérica fue producto y parte del proceso de resolución de la crisis. Es decir, alcanzar la reconciliación nacional significó establecer formas que aseguraran, aunque fuera mínimamente, una participación ciudadana, de carácter competitivo en el establecimiento del sistema político. A partir de ese momento el espacio de apertura política y de construcción democrática se ha incrementado de manera significativa. Lo anterior no significa desconocer los graves problemas de gobernabilidad, pero éstos tienen en la inequidad una de sus causas centrales, al igual que la herencia autoritaria.

Los votos han reemplazado a las balas en Centroamérica. El desafío es establecer un sistema democrático sustentable.⁶ Las elecciones se han sucedido en Centroamérica contribuyendo a generar una dinámica de democratización, con modalidades propias en cada una de las transiciones nacionales. En Centroamérica se salió de la guerra y se pasó a las elecciones, pero no se generaron las condiciones para enfrentar fatalidades estructurales, en particular, la pobreza y la discriminación.

5 Edelberto Torres-Rivas “Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica”. En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Universidad de Costa Rica, Vol. 22 (1), 1996, p. 7-40.

6 IDEA, *Report of the 1997 International IDEA Democracy Forum*. Institute for Democracy and Electoral Assistance. Stockholm, Suecia, 1997.

La pobreza sigue siendo uno de los principales obstáculos al desarrollo de Centroamérica en su sentido más amplio. La pobreza y la falta de escolaridad constituyen elementos que inhiben el desarrollo democrático. El nivel de pobreza y analfabetismo no alcanzan niveles suficientes para la sustentación de un sistema democrático.⁷ Según estimaciones de los principales organismos internacionales, el nivel de pobreza entre 1981 y 1995, señala que viven con menos de un dólar al día: un 19% de los costarricenses, un 53% de los guatemaltecos, un 47% de los hondureños, un 44% de los nicaragüenses y no existen estadísticas para el caso de los salvadoreños. En forma paralela, el nivel de analfabetismo es de al menos un 30% en todos los países del istmo, salvo Guatemala donde alcanza un 44%; excepción hecha de Costa Rica cuyos índices de educación son comparables a los de los países desarrollados.

La superación simultánea de la pobreza y de las debilidades democráticas aparecen como una tarea titánica. Pese a ello, Centroamérica ha logrado avanzar de manera significativa en este proceso. Si bien estamos en presencia de procesos de transición complejos, sin precedentes en la región, sí se ha tenido un éxito fundamental.

Las regresiones, por medio de golpes de Estado, han sido detenidas en su origen, con el apoyo y la activación del sistema multilateral; por medio del uso de la cláusula democrática establecida en la Organización de Estados

7 M. Seligson y J.M. Malloy, *Authoritarians and Democrats: Regimen Transitions in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1987, p. 8. Citado por Edelberto Torres-Rivas "Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica". En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Universidad de Costa Rica, Vol. 22 (1), 1996, p. 7-40.

Americanos. Por otra parte, en el conjunto de América Latina, pero quizás con más fuerza en Centroamérica, el peso cultural autoritario posee una fuerza y una dinámica resistente al cambio. La construcción de una nueva cultura de tolerancia, una cultura democrática requiere de tiempo. Es necesario desarrollar una política consistente de inclusión de actores en el sistema. Se debe formar una nueva generación en la cual la práctica democrática sea parte de la vivencia cotidiana y se transforme en un bien a ser protegido y defendido.

Los principios establecidos por Centroamérica en el marco general de integración, así como en el Tratado Marco de Seguridad, reafirman su voluntad democrática y el compromiso de avanzar en el perfeccionamiento de esta forma de vida como base esencial de la cooperación en todas las áreas.

- c *De una región altamente militarizada se pasó a un área de creciente desmilitarización.* También se reconoce un proceso de reconversión de las fuerzas armadas y de la creación de mecanismos de cooperación subregional.

Centroamérica pasó de la guerra a la integración.⁸ Ello significó reconocer que en la etapa de posguerra fría dejaron de tener gravitación las percepciones de amenaza que señalaban la presencia de enemigos extrarregionales. También significó reconocer la inexistencia de amenazas de carácter regional. La superación por la vía del diálogo de los problemas heredados de las diferencias territoriales, contribuyó de manera significativa a la eliminación de riesgos internacionales. Especial

8 Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena (Eds.) *De la guerra a la integración: la transición y la seguridad en Centroamérica*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile. San José, Costa Rica, 1994.

importancia tuvieron los acuerdos entre Honduras y El Salvador.

Las nuevas amenazas a la soberanía nacional en Centroamérica se vinculan al crecimiento de las redes del narcotráfico y al uso del territorio centroamericano para el tránsito de drogas ilícitas hacia los mercados de consumo.

El cambio en el posicionamiento y el espacio estratégico centroamericano en los asuntos globales y en la autopercepción de riesgos intrarregionales, conllevó una redefinición de los papeles y misiones de las fuerzas armadas. Esta nueva perspectiva centrada en la cooperación y en la diferenciación de tareas policiales y de defensa quedó plasmada en el Tratado de Seguridad Democrática de Centroamérica.

Lo anterior supuso un proceso de reconversión militar. Este es entendido como una "revisión de los papeles de las fuerzas armadas" en el marco de la conclusión del conflicto en el istmo.⁹ El desarrollo del proceso de reconversión generará una serie de definiciones que deben ser entendidas en función de los intereses vitales más permanentes de los actores, en especial, los estatales. Con el fin de la crisis centroamericana y con el de la guerra fría, el desplazamiento de intereses y perspectivas estratégicas hacia la superpotencia perdió fuerza en forma correlativa al fin de ambos conflictos. Centroamérica, al igual que América Latina, tiene la oportunidad de definir sus propios intereses y sus propios espacios de acción y concertación.

9 Gabriel Aguilera, "Reconversión militar en América Central". En: Alain Joxe *et al.* *Reconversión militar, elementos para su comprensión*. FLACSO-Guatemala. Fundación Ebert, 1993, pp. 33-49.

La construcción democrática es esencial en el proceso de reconversión. Es en el marco democrático en donde se readeúan las relaciones civiles-militares y se puede establecer de manera clara la subordinación militar a las autoridades constitucionales.¹⁰ Este proceso supone que en áreas como las de la defensa se establezcan crecientemente políticas de Estado, capaces de contener los intereses fundamentales del país. Establecer y construir espacios para el debate y desarrollo de la política de defensa con carácter estatal es un punto clave de los procesos de transición a la democracia. Es en estos espacios donde se (re)establece el nuevo tipo de relación civil-militar. Es desde estos espacios donde surgen orientaciones de política que se expresarán más tarde en el marco institucional definido.¹¹

Centroamérica recogió la experiencia de Contadora, las proposiciones de sus actas y las redimensionó en torno a sus necesidades. Muchos de los aspectos discutidos y concordados en la mesa de negociaciones establecidas por Contadora, se han incorporado de manera efectiva en el nuevo régimen de seguridad internacional de Centroamérica.

10 Knut Walter, *Las fuerzas armadas y el Acuerdo de Paz. La transformación necesaria del ejército salvadoreño*. FLACSO-El Salvador y Fundación Ebert. El Salvador, 1997. FUNDAPAIZ, *Acuerdos sustantivos entre el gobierno de Guatemala y la URNG (1991-1995)*. Ciudad de Guatemala, 1995.

11 Caesar D. Sereseres, "Central American Regional Security" y Fernando Zeledón, "Security, Agenda and Military Balance in Central America". En: Jorge I. Domínguez *International Security & Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh, 1998.

III EL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

La suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica corresponde a la formación de un régimen internacional de seguridad de nuevo tipo en el cual afloran nuevos conceptos y nuevos principios como los ejes centrales de la interacción. Esta se funda en la cooperación y busca profundizar el sistema democrático.

El propio tratado establece que se creará un nuevo modelo de seguridad regional único, integral e indivisible. Este modelo de seguridad será el soporte en lo que a materias de defensa y seguridad se refiere, para el éxito del desarrollo sostenible. Alcanzar este tipo de desarrollo presupone una comunidad jurídica regional formalizada y mutuamente reconocida en su legitimidad. También es necesario reconocer que si se afecta la paz de cualquier Estado, se afecta la paz de todos.

La nueva conceptualización y el diseño de este Tratado se explicitan luego de un proceso pronunciado de desmovilización, reducción de efectivos y de presupuestos militares. Así también el marco normativo contribuye a una separación más clara de las funciones de defensa y de policía.

Un pilar fundamental de la nueva trama jurídica está referido a la supremacía del poder civil. La cooperación entre Estados democráticos es la mejor garantía para la seguridad del conjunto de la subregión. Cuestiones técnicas adicionales como el balance de fuerzas viene a confirmar estas perspectivas.

El concepto de seguridad tiene una proyección integral que va más allá de las cuestiones de carácter militar y atinentes a la defensa. El concepto que concordaron las autoridades centroamericanas se sustenta en la supremacía y el

fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente. La erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narco actividad y el tráfico de armas. El modelo centroamericano de seguridad democrática se orienta a ubicar los recursos principalmente en torno a la inversión social.

El tratado está constituido por cuatro acápites principales:

- 1 El Estado de derecho
- 2 La seguridad de las personas y de sus bienes
- 3 La seguridad regional
- 4 La institucionalidad

Luego vienen algunas disposiciones transitorias. En el cuerpo central de los cuatro títulos mencionados, se destacan principios que los rigen y se expresan algunos objetivos a ser alcanzados.

El Estado de derecho

Los principios que rigen este título son los siguientes: el Estado de derecho y el imperio de la ley constituyen el elemento central. El fortalecimiento de la democracia se establece como un principio fundamental. Este se alcanzará a través del fortalecimiento institucional del poder civil y la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad en sus competencias específicas. De manera complementaria se establece el principio de la subordinación de las fuerzas armadas y de seguridad a las autoridades civiles constitucionales. Finalmente se destaca que el diálogo activo y la colaboración son esenciales para garantizar la democracia.

La seguridad de las personas y de sus bienes

Los principios centrales en este apartado son: la seguridad democrática es integral e indivisible. Posee una visión comprensiva e interrelacionada. La seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana. El principio de la solidaridad frente a las emergencias es la base de la cooperación. La pobreza es una amenaza a la seguridad.

Desde esta perspectiva los objetivos principales a ser alcanzados son el constituir a Centroamérica en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Con tal fin se promoverá la profesionalización y modernización de la seguridad pública. La operacionalización efectiva de esto se alcanzará por medio de la creación del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores Policiales. La Secretaría del SICA creará un “índice centroamericano de la seguridad”. El combate al narcotráfico y el desarrollo de políticas tendientes a dar mayor seguridad aérea, junto con el desarrollo de medidas eficaces que prevengan la toma de rehenes, constituyen aspectos importantes en el marco de concertación. La protección al medio ambiente se transforma también en una preocupación importante.

La seguridad regional

Los principios que las partes acuerdan aplicar en esta sección son los siguientes: igualdad soberana de los Estados. Solución pacífica de las controversias. Renuncia a la amenaza o el uso de la fuerza. La autodeterminación como un componente esencial de la igualdad soberana. La solidaridad entre los Estados partes. La prevención y solución conjunta de los problemas. Prohibición del uso del territorio de los Estados parte para agredir a otros Estados.

El principio esencial es que la seguridad de cada Estado está estrechamente vinculada a la seguridad de la región. Ello reafirma el principio de la co-responsabilidad en materias de seguridad internacional.

La integridad territorial en el marco de un proceso de integración creciente constituye también un principio fundamental de la cooperación subregional. Unido a ellos se puede destacar el respeto a la Carta de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Los objetivos en este ámbito reafirman los mecanismos de prevención. El establecimiento de mecanismos preventivos y de alerta temprana constituyen el pilar principal. El alcanzar un balance razonable de fuerzas es otra de las metas a ser alcanzadas. Para ello se ha concordado en establecer mecanismos subregionales de información y comunicación en seguridad, así como un mecanismo centroamericano de solución pacífica de las controversias.

También dentro de los objetivos se establece alcanzar un mayor grado de coordinación regional para apoyar de diversas formas la cooperación en seguridad internacional y paz.

La promoción de la seguridad jurídica de las fronteras apunta a resolver un tema esencial en la relación bilateral y regional.

La operacionalización de estos objetivos se alcanzará por medio de un plan de actividades anuales en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza. También por la reafirmación de las medidas de control de armamentos. El área centroamericana reafirmó su compromiso con Tlatelolco, con la proscripción de las armas químicas y otras armas de destrucción masiva; y con un proceso de limitación de armamentos y del gasto militar.

La información constituye un elemento crucial en la perspectiva de alcanzar una mayor transparencia, base esencial en todo mecanismo de seguridad. En este sentido, se busca generar transparencia a través del perfeccionamiento de la información sobre gastos militares y la organización de un registro centroamericano de armas. Así también, se establecerá un informe sobre asesores militares extranjeros.

La institucionalidad

La institucionalidad establecida en el Tratado considera tres instancias. Las Cumbres Presidenciales que corresponden a la instancia máxima que define el conjunto de políticas y orienta el proceso de manera global. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, es el órgano principal y que define las competencias específicas en el marco del tratado.

La Comisión de Seguridad está constituida por los Viceministros de Relaciones Exteriores y los Viceministros de Defensa o de Seguridad Pública. Es la instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento del proceso.

La Comisión de Seguridad tiene un origen previo al propio tratado. En efecto, en el marco del proceso de Esquipulas, en el año 1987, durante las sesiones de la Comisión Ejecutiva, celebradas en Managua, Nicaragua, se creó la Comisión de Seguridad. Esta no tuvo una actividad efectiva durante el proceso de cese del fuego y de reconciliación nacional; mas bien tuvo un letargo de tres años. Debió esperar la concreción de los acuerdos nacionales.

La Comisión de Seguridad desarrolló los trabajos previos que permitieron llegar a la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática. En 1990 durante la Cumbre Presidencial de Antigua, Guatemala, los presidentes acordaron “proseguir de manera urgente” las negociaciones en materias

de seguridad. En esa oportunidad se establecieron los cuatro objetivos que posteriormente tomarían forma en el tratado, en especial los tres primeros.

- 1 Asegurar que las fuerzas armadas fuesen de carácter defensivo.
- 2 Lograr un balance razonable de fuerzas entre las fuerzas militares de la región.
- 3 Establecer un modelo de seguridad basado en la cooperación.
- 4 Procurar mecanismos sobre la presencia militar extranjera.

En 1992 durante la Cumbre de Panamá, los presidentes destacaron la importancia de los acuerdos en materias de seguridad. En particular señalaron las acciones referidas a la eliminación del tráfico ilegal de armas y al desminado. Además, adoptaron un esquema para un proyecto de acuerdo de seguridad regional. El esquema aprobado en Panamá señalaba un preámbulo y una segunda parte dedicada a establecer una serie de principios. Luego se recogen distintos aspectos tratados en las diferentes reuniones que en lo fundamental significaban: sistematizar los compromisos en materias de seguridad, el desarrollo de medidas para el fortalecimiento de la confianza, propuestas de limitación de armamentos y, finalmente, compromisos y acciones en materias de tráfico ilegal de armas.

Dos años después, en 1994, Centroamérica dio un salto sustantivo en la Cumbre que formalizó la Alianza para el Desarrollo Sustentable.

En 1995 se suscribió el Tratado de Seguridad Democrática de Centroamérica. La Cumbre de San Pedro Sula, Honduras, de diciembre de 1995, estableció este instrumento en el área de seguridad que complementa los cambios en el sistema

institucional centroamericano diseñados desde 1990. Cabe recordar que uno de los cambios más significativos fue establecido también en Honduras en 1991, al suscribirse el Sistema de Integración Centroamericano.

IV LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD

La inserción internacional y estratégica de Centroamérica está conformando una nueva agenda de seguridad. El análisis evidencia la superación de algunos problemas del pasado, en particular, lo referido a las amenazas de carácter extrarregional y los problemas de tipo vecinal. Evidencia un cuadro de cooperación, de reducción de los aparatos militares y de un esfuerzo sostenido por construir relaciones de cooperación en un nuevo contexto democrático.¹²

Centroamérica posee un muy bajo grado de amenaza en el ámbito de la defensa. Sin embargo, se han incrementado los riesgos y vulnerabilidades en el ámbito de la seguridad derivados de las nuevas amenazas. Estas surgen de la inestabilidad política; de la pobreza extrema; de la falta de cohesión nacional; de la destrucción del medio ambiente y de la biodiversidad; el narcotráfico y las mafias internacionales; y, el tráfico de armas y el terrorismo. La superación de estas vulnerabilidades y amenazas a la seguridad presuponen un grado creciente de cooperación en donde la voluntad política es un elemento fundamental.

Los desafíos de la nueva agenda pasan de manera sustantiva por resolver problemas esenciales de la gobernabilidad democrática. En ello el refuerzo de la institucionalidad democrática y la superación de la pobreza constituyen pilares esenciales.

12 Francisco Rojas Aravena, "Centroamérica: una nueva agenda de seguridad". En: *Paz y Seguridad en las Américas*. FLACSO-Chile/Programa Latinoamericano, Wilson Center, No. 9, diciembre 1997.

Los procesos de integración en Centroamérica viabilizan una perspectiva de cooperación, basada en el regionalismo abierto para enfrentar el proceso de globalización. En forma paralela, la suscripción del Tratado de Seguridad Democrática posibilita establecer un marco multilateral formal y un espacio para tomar decisiones conjuntas frente a la nueva agenda en materias de alta sensibilidad.

Dadas las características de los desafíos de Centroamérica, el concepto de seguridad ha tendido a expandirse. En el Tratado Marco no solamente éste está referido a cuestiones que tienen relación con el uso de la fuerza, sino que incorpora importantes dimensiones no militares: en especial los temas de pobreza, inestabilidad y construcción de un sistema político democrático. El concepto de seguridad es un tema de debate abierto en las Américas. Es por ello que la II Cumbre de las Américas acordó promover una reunión especial del sistema interamericano para concordar un marco conceptual común.¹³ Si bien es cierto a inicios del siglo XXI las dimensiones militares pueden no ser las más significativas en las Américas, tampoco se puede correr el riesgo de extender el concepto de seguridad a toda cuestión importante, significativa o urgente. Lo anterior significaría ubicar en la agenda de seguridad el conjunto de la agenda nacional y regional.

Responder a las demandas de la nueva agenda de seguridad significa profundizar el proceso de modernización del Estado. La creación de capacidades estatales efectivas en el ámbito de la regulación y de la coordinación de políticas es esencial para enfrentar los principales desafíos, en particular el narcotráfico con su capacidad de corroer las distintas esferas de la sociedad. O, para generar políticas que posibiliten

13 II Cumbre de las Américas. Declaración de Santiago y Plan de Acción. Santiago de Chile, 19 de abril de 1998.

una efectiva reinserción de los desmovilizados por el proceso de desmilitarización. O, para construir rutinas democráticas capaces de establecer una práctica de la tolerancia como una cuestión cotidiana.

La ratificación de la voluntad política de los Estados de Centroamérica, a los cuales se agregan República Dominicana y Belice, en torno a que únicamente el trabajo mancomunado posibilitará efectivizar el compromiso democrático, elevar la calidad de vida y superar el desarrollo, se ha transformado en un hecho que supera la voluntad de gobiernos particulares. Se han producido cambios de gobierno pero la voluntad política continúa manifestándose. La Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), se ha transformado de manera efectiva en un proyecto político para los pequeños países de la Cuenca del Caribe.¹⁴ En la misma oportunidad los presidentes del istmo más el Presidente de República Dominicana, reiteraron “la decisión de nuestros gobiernos de no participar en la adquisición de armamento estratégico de alta tecnología, de destrucción masiva y altos costos y reiteramos la decisión de dedicar nuestros recursos vitales al progreso económico y social para lograr índices crecientes de desarrollo humano sostenible”.¹⁵

Centroamérica al finalizar el siglo XX ha alcanzado un importante grado de estabilidad; éste en el ámbito de la seguridad internacional se tradujo en la ratificación y la puesta en marcha de un régimen internacional particular de carácter comprensivo y definido como único, integral e indivisible: el Tratado de Seguridad Democrática Centroa-

14 Al respecto ver Declaración de la Cumbre Presidencial de Santo Domingo, 6 de noviembre de 1997.

15 Declaración de la Cumbre Presidencial de Santo Domingo sobre “La no participación en la adquisición de armamentos estratégicos de alta tecnología”. 6 de noviembre, 1997.

mericana. El cumplimiento de sus objetivos esenciales permitirá fortalecer los desarrollos en otros campos. El conjunto de acciones en cada una de las áreas refuerza la estrategia global establecida por la Alianza para el Desarrollo Sostenible. Este camino es el que permitirá a Centroamérica encontrar su vínculo particular en el proceso de globalización y su espacio en el marco de la concertación latinoamericana. En ambos procesos los objetivos esenciales perseguidos por Centroamérica son coincidentes con los de América Latina y los valores emergentes en el mundo: democracia, derechos humanos y desarrollo sustentable.

V SOCIEDAD, ESTADO Y FUERZAS ARMADAS: LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD REGIONAL

Este libro recoge los resultados del Seminario Internacional *Sociedad, Estado y fuerzas armadas: la nueva agenda de seguridad regional*, organizado por FLACSO-Guatemala conjuntamente con el Programa Paz y Seguridad en las Américas (P&SA) -actividad conjunta de FLACSO-Chile y el Programa Latinoamericano del Wilson Center- en el mes de septiembre de 1997. Con posterioridad, los autores recogieron los principales temas del debate incorporando nuevas perspectivas, ampliando sus trabajos para la versión que aquí se presenta.

La colaboración hemisférica en el análisis de los temas de seguridad y en la que además han intervenido académicos y decisores de política provenientes de Europa, como lo fue en este caso, constituye un aporte sustancial al debate y el desarrollo conceptual en este campo, en el cual se requiere reforzar las capacidades y el liderazgo de la civilidad. Este seminario permitió recoger perspectivas provenientes desde distintas ópticas nacionales, tanto de los países centroame-

ricos como de América Latina, Estados Unidos, España y Alemania. El caso guatemalteco fue analizado de manera particular.

Le cabe un papel muy significativo, tanto en la creación de oportunidades para detener la guerra como para expandir la paz, a los académicos e intelectuales. El papel de las Ciencias Sociales es crucial en proveer conocimientos, información y análisis sistemático sobre la paz y las causas de su destrucción. Por ello el trabajo académico en Centroamérica, tanto durante la crisis como en el actual período de transición hacia una consolidación de la paz y construcción democrática, es un instrumento importante para el logro de las metas propuestas. Los trabajos que en este libro se presentan buscan contribuir al análisis de dos cuestiones fundamentales:

- a La nueva agenda de seguridad centroamericana.
- b La relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica; y en especial en el caso de Guatemala.

Los aportes efectuados contribuirán a una mejor comprensión de la realidad actual y posibilitarán evidenciar las dificultades que deben ser superadas para alcanzar la ruta señalada por los principios rectores del proceso de pacificación y reconstrucción centroamericana: paz, democracia y desarrollo.

El libro se estructura en torno a tres secciones: en la primera se analiza la nueva agenda de seguridad de Centroamérica; en la segunda se abordan los temas referidos a la sociedad, el Estado y las fuerzas armadas con una óptica desde países desarrollados; y, en la tercera, se focaliza en el caso guatemalteco.

En la primera sección, la nueva agenda de seguridad en Centroamérica, Carlos Sojo escribió el capítulo que sirvió de

base para el debate. Este fue comentado y recibió aportes desde distintas perspectivas nacionales centroamericanas y de fuera del área. Las visiones centroamericanas fueron desarrolladas por Leticia Salomón de Honduras, Elvira Cuadra de Nicaragua y Oscar Campos de El Salvador. Las visiones de fuera del área provinieron de Lilia Bermúdez de México y Cynthia J. Arnsen de Estados Unidos.

La segunda sección analizó sociedad, Estado y fuerzas armadas: experiencias europeas. El trabajo de Miguel Alonso Baquer analizó el caso de la transición española. Rüdiger Lentz aportó la perspectiva alemana.

La tercera sección se dedicó al análisis del caso guatemalteco. Manuel Rivas Ríos, Bernardo Arévalo de León y Edgar Gutiérrez profundizaron en distintos aspectos del proceso de paz y pos conflicto desde la perspectiva de las relaciones entre sociedad y ejército en Guatemala.

El desarrollo del seminario, las actividades de seguimiento, la producción de materiales y este libro han sido posibles por la generosa contribución de diversas instituciones filantrópicas; en especial, debemos mencionar a Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), la Fundación Friedrich Naumann, en el caso de Guatemala y de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, para el Programa Paz y Seguridad en las Américas, co-dirigido por FLACSO-Chile y el Programa Latinoamericano del Wilson Center.

I PARTE

La nueva agenda de
seguridad en Centroamérica

**El final de los delirios:
los nuevos desafíos de
seguridad centroamericana**

Carlos Sojo

INTRODUCCIÓN

Los cambios acaecidos en la región centroamericana desde 1990 hasta la fecha han puesto en la agenda el problema del logro y preservación de la paz. Superados los temores relacionados con la expansión del comunismo, el desafío de la seguridad nacional y regional alude nuevos fenómenos. En este artículo se propone analizar los temas de la agenda de seguridad en Centroamérica desde una óptica multidimensional, valorando la diversidad de sus orígenes la mayor parte de los cuales se sustrae de los tradicionales ámbitos de competencia de las fuerzas armadas. No se trata de una descripción de los principales problemas de seguridad que hoy día afrontan las sociedades del istmo. Mas bien se procura ofrecer un marco analítico que facilite la observación de procesos y situaciones que potencialmente afectarán la seguridad de los Estados del área, independientemente de su origen burocrático-institucional y de si se encuentran o no taxativamente colocados en un "orden" de prioridades para la defensa. La agenda de seguridad no se comprende entonces como la definición normativa sino como el resultado de una construcción analítica que se le separa intencionalmente, aunque eventualmente se conecten.

La agenda de seguridad se refiere a la condición humana. La seguridad de los Estados, de los territorios y de las

nacionalidades se nutre de formas más elementales de seguridad humana. La exigencia de autopreservación del orden institucional del Estado-Nación se redefine notablemente cuando las amenazas a la seguridad (entendida como la marcha armoniosa de una institucionalidad estable y una colectividad nacional disciplinada y leal) provienen de elementos internos que erosionan la estabilidad aún en ausencia de resistencia e insurrección abierta¹⁶. En Centroamérica, una región sumida en la ingobernabilidad endémica resultado de la incautación autoritaria del poder político y de la sistemática desatención de demandas sociales elementales, esta definición de seguridad puede conducir a una complicación mayor. Todo, absolutamente, afecta la seguridad de las naciones. Por ello se propone una aproximación metodológica que permita recuperar la riqueza de la concepción humana de la seguridad, al mismo tiempo que se mantiene el énfasis en los aspectos relativos a la función militar de la defensa.

En los años de la guerra fría, los tiempos de la violencia institucionalizada en Centroamérica, la ausencia de sistemas estatales de integración social (entendiendo por tales el desarrollo de políticas de carácter redistributivo) impidió que el crecimiento económico se tradujera en mínimos beneficios para el conjunto de la población. Las privaciones sociales se agravaban en un entorno político autoritario que no permitía la formación de mecanismos democráticos de representación de intereses, y que consecuentemente dejaban a la oposición

16 Veáse al respecto: De Vergottini (1981). La idea de seguridad humana está en el trasfondo de los nuevos desarrollos institucionales tanto en el ambiente público como en el de los organismos no gubernamentales. Al respecto puede consultarse en Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

política¹⁷ y a la resistencia social no más que tres caminos: la subversión, el exilio o la muerte.

La resistencia violenta fue producto entonces de un sistema político y social que compensó con represión la ausencia de mecanismos políticos y económicos para la satisfacción de las demandas de corto plazo y las expectativas de futuro de los sectores más empobrecidos de la región. Por ello quizá salta a la vista la excepción de Costa Rica. Unificada al resto de Centroamérica en una época en que el liberalismo se asoció al autoritarismo castrense, la sociedad costarricense logró construir a lo largo del siglo XX instrumentos políticos y sociales que impidieron la agudización de las diferencias y ofrecieron espacios de superación y ascenso social que, en cierto modo, se convirtieron en frenos a la formación de soluciones políticas de control autoritario y respuestas sociales violentas y armadas.

Para el decenio de los sesenta, la expansión de la influencia soviética en la zona del Caribe, permitió la consolidación de una nueva imagen de enemigo exterior. Hasta entonces el pretexto para el desenfreno militar siempre fue la “subversión” interna, los movimientos de resistencia armada a menudo rurales y de pocas posibilidades de acceso al poder. La tradicional disputa violenta por el poder en sociedades en donde la fórmula democrática no lograba implantarse y en donde la nacionalidad no se constituía, se transformó gracias al destino manifiesto de la hegemonía norteamericana, en la defensa de una forma de vida calificada culturalmente: una civilización occidental y cristiana abusando de la expresión contemporánea de Huntington ante el “barbarismo ateo y esclavizante” de la Unión Soviética. En esta percepción, los campesinos, obreros y estudiantes alzados

17 Sobre las posibilidades de acción de la oposición política en situaciones autoritarias, véase la interesante contribución de Alfred Stepan (1993).

en armas contra una historia larga de privaciones e injusticias se transformaron en agentes del enemigo exterior. Pronto la lógica de la guerra civil, del mesianismo proletario internacional, y las necesidades de financiamiento y pertrechamiento de la insurrección social, ofrecieron pruebas de que la “conspiración” estaba en marcha.

La caída de la dictadura somocista y la miopía republicana de la Administración Reagan, contribuyeron a instalar en el centro del istmo centroamericano la disputa geopolítica. Apenas se apagaban los ecos de la victoria contra la dinastía familiar, cuando en la región se instalaba un régimen de intolerancia contra Nicaragua azuzado con la ansiedad de Washington por el control absoluto. Para mediados de los años ochenta, los enfrentamientos pusieron tensión en las fronteras norte y sur de Nicaragua, amenazando desde ambos bandos con una repetición de la locura de Indochina¹⁸.

La sensatez finalmente se impuso. Primero como exigencia de la comunidad latinoamericana por encontrar avenidas de entendimiento entre los diversos intereses de los países de la región. Después por iniciativa misma de los gobiernos centroamericanos, convencidos de que por encima de las diferencias ideológicas, la paz aparecía como deseo y bienestar común. La primavera de 1989 en el Este y las lluvias torrenciales en el istmo terminaron de ofrecer condiciones para iniciar un nuevo camino. La prescripción quedó claramente establecida en tres componentes esenciales: paz, democracia y desarrollo.

Una década más tarde, tras la firma en Guatemala de los acuerdos de paz entre el gobierno y los grupos armados, la

18 Sobre la crisis centroamericana véase entre la abundante bibliografía Aguilera, Morales y Sojo (1991); Bermúdez (1987); Bye (1991); Gutman (1988).

región ha superado el capítulo de la guerra civil. Los ejércitos empiezan a asumirse como “ramas” del Estado y no como la columna vertebral de la nación. El mecanismo democrático electoral está reconocido como el único instrumento legítimo para la elección de gobernantes y la formación de gobiernos. La región no enfrenta una amenaza exterior de índole estatal, o dicho en los términos convencionales, no hay amenazas externas al menos para la centroamericana “cultura occidental”. Los desafíos a la seguridad adquieren entonces un nuevo cariz y demandan nuevas aproximaciones tanto políticas como institucionales.

Para evaluar ordenadamente tales desafíos hemos considerado útil la construcción de una matriz multidimensional basada en la mezcla de los dos niveles de determinación de la cuestión de la seguridad: el nivel geográfico y el plano institucional.

1 LA AGENDA DE SEGURIDAD EN PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL

En un mundo altamente interrelacionado los planos locales nunca pueden ser aislados de su entorno. Por ello lo local aunque específico responde a un complemento. Ese complemento en Centroamérica es primero de carácter sub-regional en alusión a la situación de estrecha vecindad entre los países: por ejemplo la colindancia recíproca de los tres estados del norte. En segundo término es extrarregional.

Del mismo modo en que se dificulta reconocer particularidades locales, también es problemático establecer competencias rígidas en un ambiente en que las iniciativas gubernamentales de muy distinta raigambre pueden conducir a situaciones de inseguridad local e internacional. La hegemonía militar en la definición de los temas de la seguridad

no corresponde más a una situación en que los principales desafíos no provienen del ámbito estratégico.

a El espacio geográfico

Los temas de seguridad cambian de carácter, de trama institucional y de urgencia política según se refieran a uno de tres espacios: el espacio local-nacional; el subregional y el extrarregional.

El *primer espacio* concentra los problemas típicamente domésticos de la seguridad (delincuencia común, tráfico de drogas y armas, secuestro extorsivo; en el pasado la guerra civil, el terrorismo, etc.); por ello y dado que hay interés de las fuerzas armadas por dejar la administración de esos asuntos a entidades policiales con control civil, son temas tratados conflictivamente en la reflexiones militares sobre la seguridad. Lo paradójico es que ésta dimensión se vincula fuertemente y con menores mediaciones a la vida cotidiana de las personas. La guerra convirtió la filiación política y el activismo social en actividades peligrosas porque se ejercían a riesgo de la propia muerte. Aún así muchos permanecieron ajenos a la política y sus consecuencias. Hoy día el riesgo de muerte parece persistir aunque ya no atiende motivaciones políticas y por lo tanto no se requiere afiliación para “calificar” como víctima potencial.

En el pasado la aspiración de orden “político” de las fuerzas armadas les permitió como subproducto un cierto control de la violencia civil. Una sociedad militarizada también se ensaña contra la criminalidad común. El relajamiento de los controles castrenses sobre la vida ciudadana también ha favorecido a la delincuencia silvestre, de poca monta, y a las redes nacionales e internacionales de criminalidad que han superado toda separación entre lo público y lo privado, lo civil y lo militar, es decir que funcionan al margen de las dicotomías tradicionales del régimen democrático. Durante

el régimen de seguridad militar (para enunciar una era en que la cuestión de la seguridad justificaba todo orden de intervención castrense) una parte importante del riesgo para la vida se encontraba asentada en la práctica misma de la institución castrense y de sus entidades asociadas, civiles y clandestinas. Hoy el riesgo deriva de la doble determinación de un aparato militar que se desentendió de la seguridad ciudadana¹⁹ y fuerzas policiales que, limitadas por restricciones presupuestarias, no son capaces de ofrecer seguridad a la ciudadanía. La respuesta final de las sociedades es la segregación: indefensión para los que dependen de la seguridad pública y vigilancia privada para el reducido segmento de la población que puede costearla²⁰.

Otros aspectos de la seguridad local aparecen más claramente militarizados. Los contrabandos interfronterizos ocurren en un campo que mezcla la jurisdicción clásica de los ejércitos, la integridad del territorio, con dimensiones criminales de atención típicamente policial. En el caso de los narcodelitos los niveles de militarización de la política tienden a variar según se trate de control territorial (aéreo, marítimo y terrestre) o represión directa a las manifestaciones específicas del fenómeno, como el tráfico local y el consumo, relegados en mayor medida a la justicia nacional y la policía local.

-
- 19 La creación de policías civiles requiere ratificación legislativa en Honduras y todavía se encuentra en proceso en Guatemala. No obstante en ambos países especialmente, se conocen múltiples denuncias contra oficiales, en activo y en retiro, vinculados a ilícitos de diversa índole.
- 20 Este fenómeno no es privativo de las sociedades pobres y pequeñas de América latina. En países de la Unión Europea, Francia por ejemplo, los efectivos de seguridad privada se igualan en número de policiales. La razón es también que la cuerda del gasto público en descenso se rompe por el lado de la seguridad ciudadana, afectando en menor medida a los aparatos militares. Sobre este tema véase Brigot (1997). En Centroamérica se avanza un poco más: en diciembre de 1996 el Instituto de Previsión Militar de Honduras fundó la empresa Seguridad Privada (SEGUR). Las posibilidades de conflicto de interés no pueden ser más claras.

Finalmente existe un ámbito de problemas de seguridad fuertemente referido a la dinámica local, aunque con implicaciones subregionales. Se trata de los remanentes conflictivos derivados de las guerras insurreccionales y los compromisos pactados en los acuerdos de paz. En este aspecto se mezcla un conjunto complejo de problemas relacionados con la concentración y registro de excombatientes y armamento en el primer momento, con procesos más largos de reinserción social y económica después. Pese a los esfuerzos desplegados en el registro de armamentos y en el desarrollo de mecanismos de estímulo para la entrega de armas, tras el fin de los enfrentamientos se incrementa el dinamismo en el tráfico ilegal de armas. Morales (1995) advertía que para el proceso nicaragüense las armas entregadas por los desalzados a los supervisores de CIAV-OEA eran de una magnitud inferior a las estimaciones de armamento recibido por los combatientes desde diversas fuentes.

La problemática de la reinserción se refiere a los conflictos que se generan por el cumplimiento limitado de los compromisos pactados con los excombatientes, en especial los relacionados con la cuestión tierras dada la ascendencia campesina de buena parte de los soldados de ambos bandos. El establecimiento de programas de empleo no siempre se relaciona positivamente con las destrezas y a la adscripción social de los excombatientes. Por ello el vandolerismo, que es el uso de las armas para la satisfacción de expectativas individuales de enriquecimiento rápido, es tanto subproducto de las dificultades de la desmovilización como de la compleja gestación de una cultura de paz, de una socialización para la vida democrática. En el fondo el problema es que los programas de reinserción no son capaces de mitigar las tendencias excluyentes derivadas de las políticas de reforma económica desarrolladas por los países de la región y agravadas, en su impacto social, con la ausencia de mecanismos progresivos de seguridad social y educación.

EL FINAL DE LOS DELIRIOS:
LOS NUEVOS DESAFÍOS DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

En el *segundo espacio*, el subregional, se ubican los intercambios (de cooperación o conflicto) que operan entre países limítrofes o subregionalmente vinculados por acuerdos de índole diversa. En general se percibe una mayor presencia militar en el manejo de estas cuestiones aunque mucho del dinamismo de esta "integración en la cumbre" (Rojas, 1997) tiene que ver con todo menos con temas tradicionales de defensa y seguridad. En este plano destacan los acuerdos subregionales entre fuerzas militares y aparatos policiales hacia el levantamiento de medidas de confianza mutua y acción cooperativa, imaginadas en el entorno de acercamientos integracionistas facilitados desde la finalización del gobierno sandinista en Nicaragua y, especialmente, a partir de la superación de las situaciones de enfrentamiento armado en cada uno de los países. Además, los conflictos de carácter fronterizo que permanecen como amenazas al mantenimiento de la paz en la región. La controversia entre Honduras y El Salvador es en este sentido expresión paradigmática.

La firma en diciembre de 1995 del Tratado Marco de Seguridad Democrática para Centroamérica establece los parámetros del debate regional en torno a la defensa y la seguridad. Pendiente de ratificación el Tratado presenta una visión integral de la seguridad distinguiendo acciones y compromisos en tres campos: a) El Estado de Derecho como garantía de respecto al imperio de la ley y las libertades civiles, en un marco de diálogo dentro y entre los Estados con efectiva y plena subordinación del poder militar a los civiles. b) La seguridad de las personas y sus posesiones, centrada en la seguridad humana como expresión de una visión interrelacionada de todas las dimensiones del desarrollo sostenible con particular énfasis en la ayuda solidaria en situaciones especiales y el enfrentamiento al problema de la pobreza. c) Finalmente se plantea la seguridad regional entendida como el desarrollo de medidas de confianza mutua a partir del reconocimiento de la igualdad jurídica de los

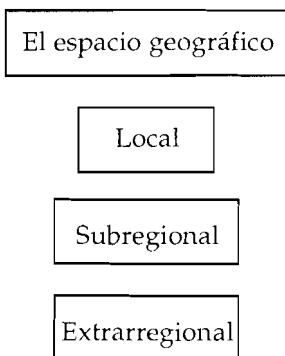
Estados parte y del compromiso de recurrir a los medios pacíficos para la solución de controversias (SICA-OEA, 1996).

En el *tercer espacio* se observan los vínculos con actores extrarregionales, notablemente, aunque no exclusivamente los Estados Unidos. Como suele suceder con las obsesiones, en los años de la guerra Centroamérica sufrió las consecuencias de un profundo intervencionismo militar norteamericano, pero también se benefició de los múltiples incentivos desarrollados para ganar adeptos, o como se estila en la jerga militarizada, los corazones y las mentes de los centroamericanos. Nunca estuvo en el salón de crisis de la Casa Blanca tan sobredimensionado el mapa de Centroamérica. Toda acción hacia la región tipificaba alguna parte del compromiso global de los Estados Unidos con las causas de su simpatía. Al colocarse la famosa playera con la leyenda "I am a Contra, too" el presidente Reagan se investía de la túnica de la guerra santa de Occidente contra la barbarie.

El final de los delirios ha vuelto a colocar a Centroamérica en una oposición en la aritmética geopolítica de Washington más acorde con sus limitaciones. Estados Unidos ve a la región a través de prismáticos: en un ojo la política antinarcóticos y en el otro los intereses comerciales. En ocasiones estas dos vistas ofrecen una sola imagen. También ocurre que presentan dos mundos superpuestos y por consiguiente incomprensibles.

Los componentes de la tricotomía del espacio geográfico no aparecen de forma transparente en la dinámica de los acontecimientos concretos. Los espacios definidos, si bien discernibles, se mezclan permanentemente produciendo constante evidencia de que en temas de seguridad, en Centroamérica, lo local es regional y lo regional global. El ejercicio analítico se justifica sobre todo como procedimiento

lógico para la sistematización de una agenda común y, especialmente, posibilidades de acción.



b Los ámbitos institucionales

La segunda tricotomía se refiere a los ámbitos institucionales en los que se manejan las relaciones internacionales y que conciernen los aparatos militares, los equipos económicos y las instancias políticas.

Las relaciones entre estos ámbitos no son siempre armoniosas. Escenarios de cooperación pueden evitar la aparición de conflictos burocráticos de importante magnitud tanto dentro como entre unidades estatales. Pero es evidente que tal cooperación tiene posibilidades limitadas.

Los *aparatos militares* se han redimensionado pero están lejos de desaparecer como instancias efectivas de poder político. Ciertamente se observa en la región una tendencia a la disminución de la deliberancia pública de las fuerzas armadas respecto de asuntos que se considera están fuera de

su ámbito de competencia técnica²¹. La reducción del tamaño de las fuerzas y de su efecto sobre las finanzas públicas es todavía motivo de controversia. En la mayoría de los países el gasto militar, de proporciones desconocidas, estaba sobredimensionado a causa de la combinación de dos situaciones: la existencia de conflictos armados que justificaban la modernización y ampliación del parque y la ausencia de suficientes controles políticos y burocrático administrativos para el mantenimiento de niveles sostenibles de gasto en defensa. Dado que buena parte de ese gasto fue subsidiado directamente por la cooperación internacional, particularmente de Estados Unidos, la reducción de efectivos y equipamientos se ha reflejado poco en los presupuestos públicos. Así ha ocurrido en los casos de El Salvador y Nicaragua donde se han producido importantes reducciones en el presupuesto militar. En el caso de Honduras el recorte ha sido limitado y en Guatemala los compromisos de los acuerdos de paz están sujetos a interpretaciones que podrían impedir una significativa reducción del peso fiscal del mantenimiento de las fuerzas armadas en ese país. De cualquier manera, el aspecto financiero del tema de la defensa continúa siendo poco transparente para la ciudadanía centroamericana.

Mientras el ejercicio directo del poder por parte de los militares parece una práctica ampliamente desvalorizada en la Centroamérica del final del milenio, también es cierto que se ha combinado con un amplio proceso de diversificación de actividades. Valiéndose de vacíos constitucionales, los militares e instituciones que les son afines (Fondos de Previsión), han logrado intervenir agresivamente en el mundo de los negocios, profundizando actividades realizadas por largos años, como en el caso de Guatemala, o beneficiándose

21 Sobre este tema existe abundante bibliografía. Entre la más reciente: Aguilera (1996) para Guatemala, Huezco (1996) para El Salvador, Salomón (1996) y Funes (1996) para Honduras y Cajina (1996) para Nicaragua.

de los programas estatales de privatización de entidades públicas como en el caso de Honduras²².

Los *equipos económicos* llevan la iniciativa en la conducción de las relaciones internacionales, dado el sesgo que las orienta a discusiones de índole comercial. Esta situación induce celos y roces con las zonas de influencia de otros ámbitos²³. El relajamiento de las trabas para la circulación de bienes y personas en los espacios fronterizos produce fricciones con los aparatos de seguridad. Lo central es sin embargo que la política económica orientada por propósitos de reforma protomercantil, induce desigualdad social y exclusión. Esto es particularmente grave en sociedades en las que las expectativas de satisfacción de demandas sociales han sido largamente postergadas y donde la prevalencia de prácticas políticas derivadas de la cultura autoritaria, impiden la formación de mecanismos institucionales democráticos para la canalización de conflictos y la resolución de controversias²⁴. El riesgo es la justificación social para un reformismo militar de nuevo cuño, aunque por ahora todo parece indicar que los

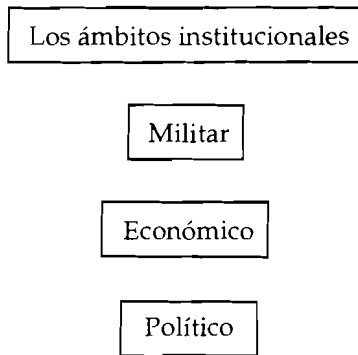
22 Sobre este tema véase Sojo (1996) en donde señalamos la necesidad de legislar contra la intervención económica de militares del mismo modo en que se limita su participación política. Véase también el número especial del boletín del Diálogo Centroamericano, publicado por la Fundación Arias en febrero de 1997, titulado *Soldados como Empresarios: los negocios de los militares en Centroamérica*.

23 En Costa Rica por ejemplo, los principales funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior renunciaron en bloque argumentando enfrentamientos, por supuesto negados, con el equipo de la Cancillería. Este enfrentamiento pudo haberse facilitado por el hecho que el propio Ministro de Exteriores es un reconocido economista, ex ministro de Hacienda, con amplio conocimiento de la problemática regional. En el pasado este tipo de disputas pudieron mitigarse porque en los equipos de cancillería se localizaba poca experiencia en el ámbito económico y comercial.

24 Las implicaciones autoritarias del dominio tecnocrático son evidentes. Cfr. Gamarra (1994) y Silva (1995).

militares están más cómodos en su papel de empresarios y profesionales y menos interesados en el ejercicio directo de la política.

El manejo de cumbres cada vez más económicas pone en aprietos de competencia el papel tradicional de las cancillerías en el desarrollo de las relaciones internacionales. En el nuevo escenario del proceso de integración centroamericano, en el *ámbito político*, se observa una dinámica centrada en las gestiones de los equipos presidenciales y las cancillerías. Contrario al anterior proceso de integración dominado por el debate técnico de equipos económicos, la impronta del proceso en curso se define al ritmo de la política regional. En los temas de defensa el tema al debate político se desarrolla en el marco de la Comisión de Seguridad, una iniciativa de diálogo integrada por los vicescancilleres y los vice-ministros de defensa o seguridad pública, dirigida por los primeros.



Las dos tricotomías, la de los espacios geográficos y la de los ámbitos institucionales se mezclan y combinan de modo que producen múltiples posibilidades analíticas. Creemos que aluden de forma diferenciada la problemática de los actores y las tramas que representan, es decir se trata de

situaciones que se materializan en la práctica concreta de los actores que las conforman²⁵. Por ejemplo, los ejércitos, los desalzados y organizaciones policiales son los principales protagonistas de los procesos que ocurren en el espacio local dentro del ámbito denominado militar. En ese mismo espacio, pero en el ámbito económico, los actores adquieren la forma de organizaciones sociales de carácter reivindicativo, así como instituciones gubernamentales (nacionales y locales) encargadas de organizar el esfuerzo productivo y brindar atención a lo social. Los actores predominantes del juego político, en lo local, conciernen los aparatos tradicionales (fundamentalmente Poder Ejecutivo) pero crecientemente concurren influencias diversas desde distintos ámbitos de la esfera privada que empiezan a actuar con autonomía en la escena internacional.

Una matriz de dos entradas permitirá comprender mejor este proceso. Se originan así nueve casillas que pueden servir de soporte metodológico para la observación de los desafíos de seguridad en Centroamérica. Se distingue un esquema de actores y otro de procesos.

25 Pensamos con Laclau y Mouffe que las fuerzas sociales se constituyen y actúan políticamente sobre la base de disputas discursivas y no sobre determinaciones preconcebidas de índole estructural. Aplicado a la cuestión de la seguridad, diremos que la agenda no se constituye sobre la base del enfrentamiento de clase, económico, sino a partir de antagonismos específicos que suscitan agrupamientos estructuralmente heterogéneos.

2 ESQUEMA DE ACTORES EN LA AGENDA DE SEGURIDAD EN CENTROAMERICA

La aplicación de la metodología propuesta permite acercarse a la heterogénea composición y la multiplicidad de los actores que toman parte en la trama social de la seguridad.

Esquema de actores			
	Militar	Económico	Político
Local-nacional	FF.AA. Desalzados Desmovilizados Policía civil	Equipos Económ. Org. Soc. ONGs.	P. ejecutivo Soc. civil Organismos Internac.
Subregional	Comisión de seguridad	ALIDES Soc. Civil	SICA/ Núcleo Duro
Extra-regional	ONU UE EEUU	WB/FMI/ BID AEC A.L.	ONU-EEUU UE Nórdicos, Japón...

Las fuerzas armadas, los desmovilizados y los desalzados junto a las instituciones policiales civiles son los actores militarizados de la trama de seguridad en el *espacio local*. En el escenario previo a los acuerdos de paz la dinámica estaba conducida por los aparatos castrenses y se supone que en el futuro se aspira a una mayor expansión de la influencia de los aparatos policiales y civiles. En todo caso, mientras se consolida el proceso de paz y se fortalecen prácticas políticas de resolución de controversias, la amenaza de realzamientos sigue latente. Especialmente en situaciones en que se encuentra a más de una generación de población incapacitada para

ejercer algún oficio pacífico y donde la combinación de una cultura política autoritaria con severas privaciones en las condiciones de vida de la población resultan una mezcla altamente volátil. Las coordenadas del realzamiento no pasan necesariamente por motivaciones ideológicas, porque lo social tiende a ser primario. Dado que las principales "víctimas" de la paz se encuentran entre la tropa de ambos bandos, la criminalidad común se convierte en espacio de encuentro para antiguos enemigos. La categoría "revueltos" expresión de clivaje que agrupa "recontras" y "recompas" puede bien servir para tipificar la problemática de los desmovilizados en los demás países de la región. Las aparentes rivalidades ideológicas los colocaron en bandos opuestos, pero las privaciones materiales los unifican en la más cruda de las luchas contra la pobreza.

Las instancias de diálogo intermilitar en el *espacio sub-regional*, notablemente la Comisión de Seguridad, conforman el segundo nivel de actores involucrados. Mientras la estabilidad de las relaciones en el primer nivel es fundamental para garantizar equilibrios internos básicos, en el segundo nivel se trata de impedir cualquier tipo de "salida" militar a los problemas que puedan presentarse entre los distintos países del área. La gama de peligros potenciales va desde la ausencia de solución duradera para problemas de índole territorial (el conflicto entre Honduras y El Salvador, por ejemplo), hasta situaciones esporádicas pero peligrosas derivadas de intercambios fronterizos terrestres y especialmente marítimos. En este plano el fortalecimiento de medidas de confianza mutua como las establecidas en el Tratado Centroamericano de Seguridad Democrática, es fundamental para garantizar estabilidad en las relaciones entre los países. Por lo pronto las actividades de diálogo se concentran en las reuniones periódicas de la Comisión de Seguridad de Centroamérica y en la formación y puesta en marcha del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía.

Más allá de este nivel, en el *espacio extrarregional* interesa señalar la influencia de dos actores centrales: Estados Unidos como principal “aliado” de los ejércitos centroamericanos y las Naciones Unidas que ha desempeñado un papel central en la supervisión, por medio de operaciones pacíficas de cascos azules, del avance regular de los compromisos de paz de la región. Hay una tendencia a propiciar desde fuera la reducción de los niveles de influencia y deliberancia de las fuerzas armadas, pero es preciso reconocer los límites de esa conducta. En el caso de Estados Unidos son notorios. Primero por razones de su propio cálculo estratégico: la militarización de la lucha antidrogas en Centroamérica como en el resto de América Latina, es resultado de la percepción de amenaza externa con que el problema se maneja desde Estados Unidos y contribuye poco a mitigar la presencia permanente de los militares en los temas de interés nacional. No es un desenlace descabellado el que los militares latinoamericanos vuelvan al poder no como defensores de la ideología occidental y cristiana, sino argumentando la defensa de la legalidad ante una clase política afectada por la generalizada corrupción y la compra de influencia de parte de los imperios narco-constituidos. Una tentación a la que también sucumben numerosos miembros de la cúpula militar.

Segundo, porque la percepción militar de Estados Unidos sobre sus pares en América Latina es, por decir lo menos, benevolente en exceso. En marzo de 1995 en una declaración ante el Comité de Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes, el Comandante del Comando Sur general Barry McCaffrey advirtió con vehemencia la necesidad de que los ejércitos latinoamericanos asuman papeles coherentes con los requerimientos nacionales, para acto seguido establecer que América Latina es una región desmilitarizada, sobre todo si se la compara con situaciones extremas como las de Irak o Corea del Norte. Señala el general que:

EL FINAL DE LOS DELIRIOS:
LOS NUEVOS DESAFÍOS DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

Estos bajos niveles de gasto en defensa reflejan las percepciones regionales de amenaza. El desarrollo de acuerdos regionales de seguridad regional cooperativa pueden continuar reduciendo las percepciones de amenaza estimulando una reducción continua. Sin embargo, los ejércitos latinoamericanos tienen necesidades legítimas de modernización conforme asumen nuevos papeles y nuevas misiones con un equipamiento que se vuelve obsoleto.

Evidentemente, la percepción de Estados Unidos sobre el papel de las fuerzas armadas en la región responde a evidencias cuantitativas que no resisten el menor análisis politológico. Los militares gobernaron América Latina a caballo y con espada y no por eso la región ha logrado desprenderse de su afición por el militarismo. La relación con Estados Unidos en este plano continúa sometida al énfasis que se coloca en la Estrategia Nacional de Control de Drogas y a las necesidades de reestructuración interna del aparato militar norteamericano. En esencia esas son las nuevas misiones que se estimulan para los ejércitos de la región.

En lo concerniente al rol de las Naciones Unidas se reconoce su papel central en el proceso de verificación y supervisión de los acuerdos de paz en El Salvador y Guatemala. Los cascos azules garantizaron la tranquilidad en el proceso de desmovilización y reasentamiento de los excombatientes de Guatemala y El Salvador, aportando también valiosos servicios para la supervisión general del avance en el cumplimiento de los acuerdos de paz en cada país.

En el plano económico se observa que los actores que inciden en la región presentan al menos dos racionalidades en disputa: de un lado la del consenso de Washington²⁶, asumida

26 Para una sistematización de las medidas que orientan el consenso de Washington véanse Williamson (1991) y más recientemente Naím (1997).

plenamente aunque con matices, por los equipos económicos locales. De otra parte una racionalidad que procura no sólo crecimiento y equilibrio macroeconómico, sino también desarrollo social y armonía con la naturaleza. Esta propuesta está sistemáticamente presente en las demandas de los actores socioeconómicos del plano nacional (particularmente los pertenecientes al segmento popular) y en la retórica de los acuerdos de la última generación de reuniones presidenciales, especialmente, el que forma la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible.

Como se advirtió arriba, los Ministerios de Relaciones Exteriores procuran una mayor incidencia en la dinámica regional, para lo cual se han diseñado mecanismos de consulta sobre los diversos temas de la agenda (seguridad incluido) dirigidos a diversos sectores de la sociedad civil. En países con procesos de pacificación en marcha, el papel de las cancillerías ha sido central en la gestión de fondos para el financiamiento de programas de desarrollo social, fortalecimiento democrático y crecimiento económico.

3 ESQUEMA DE PROCESOS EN LA AGENDA DE SEGURIDAD CENTROAMERICANA

La ubicación de problemas específicos de la agenda de seguridad en cada uno de estos segmentos sugiere la extraordinaria complejidad de una situación que reclama enfoques y acciones múltiples en su concepción y sus propósitos.

Esquema de procesos			
	Militar	Económico	Político
Local nacional	Conflictos de postguerra Mantenimiento de la paz M.C.M.	Costo de vida Desempleo Pobreza Propiedad Armonizac.	Diálogo sobre políticas Política de cumbres
Sub-regional	Dinámica de frontera	Des. sostenible Movilidad fact.	Diálogo Cumbre
Extra regional	Apoyo económico Apoyo proc. paz Relac. con EEUU Otras alianzas	Reforma económica Migraciones y remesas Comercio	Gestión de cooperación internacional Apoyo al proceso de paz

Los problemas económicos que inducen amenazas a la seguridad adquieren primaria urgencia una vez que los desafíos de orden político militar empiezan a ser superados. Por ejemplo, en el plano local-nacional, el desempleo y el alto costo de la vida producen en ciertas circunstancias amenazas a la seguridad, en especial cuando la población no encuentra posibilidades de superación de sus privaciones en el corto

plazo. Las tomas de tierra en el campo y la ciudad, los amotinamientos de consumidores y usuarios, etc., son manifestaciones de violencia que generalizadas pueden inducir soluciones militares y por tanto a nuevas escaladas de violencia civil. Lo mismo ocurre en el caso de la criminalidad común que se asocia al deterioro de las condiciones de vida, en especial delitos contra la propiedad (Carranza, 1994).

Las políticas orientadas a evitar estos estallidos de violencia, y en consecuencia a mantener la seguridad, se refieren entonces a los mecanismos tradicionales de justicia distributiva y política social.

En el caso de los problemas económicos de escala subregional destacan dos: los que estimulan emigración de población donde lugares poco dinámicos económicamente a otros más dinámicos: en Centroamérica los flujos migratorios desde Nicaragua hacia Costa Rica, de El Salvador a Guatemala y desde El Salvador hacia Honduras, ilustran este tipo de desplazamientos para no mencionar el mayor y más problemático que es de índole extrarregional y que se dirige hacia Estados Unidos. Estos desplazamientos, la mayoría de los cuales son ilegales, producen muchas tensiones entre las sociedades centroamericanas porque normalmente los inmigrantes suelen ser vistos negativamente: como fuentes de criminalidad y como usurpadores de puestos de trabajo. Las medidas de política migratoria no pueden sin embargo desprenderse de las condiciones sociales que generan los desplazamientos. Lo que en otros términos vincula los problemas económicos de orden local con los de orden subregional.

El contrabando de todo tipo de bienes es también manifestación de un negocio de alcance subregional, que en su expresión más perversa se refiere a los problemas de tráfico de drogas y de armas, lavado de dinero y vehículos robados.

En el plano extrarregional ya se han mencionado los flujos migratorios que inducen el planteamiento de problemas de seguridad, en este caso control fronterizo y migratorio. Además se relacionan con aspectos de seguridad económica y social debido al significativo impacto compensatorio de los millones de dólares que arriban a la región en forma de remesas familiares.

Los procesos políticos se refieren, en el plano local nacional, a la consolidación de los espacios democráticos de administración de los conflictos generados a partir de la reorganización de mercados, en especial laborales, y la reorientación de las posibilidades de atención fiscal a las demandas de la población. En el plano subregional estos debates se engarzan dentro de la agenda del diálogo político al más alto nivel y en particular la atención específica de problemas fronterizos de proyección bilateral o trilateral. Finalmente, los procesos de intercambio extrarregional en el escenario político se han concentrado en el respaldo, supervisión y gestión de los acuerdos de paz alcanzados en los países enfrentados a situaciones de guerra, y en segundo término, estrechamente vinculado a lo anterior, las múltiples gestiones que se desarrollan en procura de asistencia económica internacional.

4 EL FUTURO CERCANO: ¿SOCIEDADES DE CONSENSO O REPRESIÓN?

Los esquemas propuestos deben facilitar la ubicación de órdenes diversos de desafíos de desigual magnitud para la seguridad de los Estados centroamericanos, en sus ámbitos internos y externos. No se proponen como explicación última de la problemática de la seguridad en la región sino más bien como instrumentos de aproximación metodológica.

La propuesta del instrumento procede sin embargo de la interpretación de lo que podría ser la principal paradoja de

la seguridad centroamericana: hoy día, con mayor frecuencia, los militares centroamericanos discuten entre sí y buscan soluciones comunes para problemas de seguridad que ya han escapado de sus ámbitos de influencia tradicional.

De la lectura de los esquemas presentados se infiere que los principales desafíos para la seguridad humana en Centroamérica son de carácter económico y social. Se advierte además que la persistencia de situaciones de carácter militar se refiere al decurso de los procesos de pacificación y que una vez resueltas las tareas de desmovilización, desarme y reinserción se podrá asistir a la fundación de un nuevo esquema de seguridad para la región. En este horizonte las opciones están ya a la vista.

La *desmilitarización*, como ideal de proscripción de fuerzas armadas, no está todavía en la agenda de la mayoría de las sociedades centroamericanas. Buena parte de la población reconoce en la presencia de aparatos militares consolidados alguna garantía de preservación de la institucionalidad del sistema. En cierto modo se trata de una sobrevaloración de las competencias y capacidades de los ejércitos, dada la incapacidad de los Estados (los componentes encargados de la formación del consenso) para garantizar satisfacción de expectativas y resolución pacífica de controversias. La desmilitarización sólo parece políticamente posible cuando el establecimiento de mecanismos distributivos y el imperio de la ley en el marco de un sistema económico solvente, puedan permitirle a los distintos segmentos de la población imaginar un "orden" posible sin presencia castrense. Por lo demás, es preciso reconocer que en ausencia de amenazas externas de índole estatal o reconociendo la incapacidad de confrontar eventuales agresiones, la función tradicional de los ejércitos se encuentra también en decadencia. Por ello la opción desmilitarizadora en un escenario de consolidación de prácticas democráticas e instituciones sociales adquiera

extraordinaria pertinencia. No obstante el proceso sólo podrá avanzar en la medida en que se reconozca que desmilitarizar no equivale a disolver ejércitos sino a proscribir costumbres autoritarias de ejercicio de la política. Como lo advertimos en un estudio anterior, la desmilitarización tiene que ser un fenómeno social no simplemente institucional (Sojo, 1996).

La solución intermedia está planteada en los actuales casos de El Salvador y Nicaragua. Las transformaciones derivadas del cese de los enfrentamientos armados y la necesidad de alcanzar un nivel de existencia razonable en tiempos de paz, han llevado a los ejércitos de ambos países hacia un modelo de "*convivencia pacífica*" entre poderes civiles y castrenses. Los supuestos de esta afirmación se asientan en el convencimiento de que los aparatos militares continúan disfrutando de "excesos" de poder y autonomía aunque en mucho menor proporción que en el pasado. Por ello aludimos a las relaciones de *autonomía relativa* respecto de los poderes civiles. Esta autonomía se expresa en las limitadas capacidades de control que los civiles disponen para los asuntos burocráticos y financieros de las fuerzas armadas así como para enfrentar los desafíos de la seguridad que los militares consideran ámbito de su competencia. Para avanzar hacia un régimen de seguridad democrático auténtico las experiencias de Nicaragua y El Salvador todavía precisan de un mayor fortalecimiento de los ámbitos civiles del Estado y de una legítima subordinación de las fuerzas armadas al poder civil.

El caso hondureño ilustra la tercera posibilidad de evolución que tiene rasgos cercanos a los que autorizaron la afirmación de la existencia de las llamadas *democracias tuteladas*. En este caso a diferencia del anterior ha habido menores "concesiones" por parte de las fuerzas armadas y ellas continúan presentándose como amenazas potenciales a la estabilidad e integridad institucional. Los militares se resisten a acuartelarse pese a las demandas sociales y en su lugar

procuran la ampliación de sus competencias internas a fin de garantizar su presencia política nacional. Es el ejército-Estado que ha decidido no ejercer el gobierno directamente pero que no está dispuesto a renunciar a sus prerrogativas tradicionales. Más aún que está ampliándose sustancialmente a la esfera de los negocios. No debe ignorarse que en Honduras dos transformaciones en curso adquieren la mayor importancia: la eliminación del servicio militar obligatorio y el traspaso de las actividades policiales al poder civil. Este avance es importante pero no niega el hecho que la sociedad hondureña sufrió del expansionismo militar en ausencia de conflictos bélicos como los que soportaron otros países del área y que por tanto la dinámica de la disminución de la influencia social y política de los militares en ese país no está orientada por el fin de una guerra. Dicho de otro modo, no hay conciencia de excesos en el ejercicio de la función militar como sí lo ha ocurrido en los países de posguerra. Un aparato militar económicamente autónomo es sin duda un factor de poder más allá de sus ámbitos de competencia técnica.

El retorno a la *autocracia castrense* es una posibilidad latente para nada descabellada en sociedades que no tienen una década de experimento democrático. Las modalidades seguramente variarían respecto del modelo de las dictaduras patrimoniales del pasado, pero se pueden desarrollar como variaciones casi infinitas del modelo de tutelaje. Parece improbable dada la correlación de fuerzas internacionales pensar en el recurso a los medios violentos para el ejercicio directo del poder, pero escenarios en los que militares gobiernen desde el poder civil no son en lo absoluto improbable. Un poco de decencia impidió que en Guatemala una buena parte del electorado apoyara abiertamente la candidatura de Efraín Ríos Montt, pero su partido no fue derrotado y su capacidad de gobierno "tras del trono" está en la palestra.

La agenda de seguridad en suma se verá afectada por estos procesos, mayor presencia de las fuerzas militares en las estrategias de enfrentamiento es más cercano al propósito de mantenimiento del *statu quo* que a la voluntad firme de construcción de un verdadero y nuevo orden democrático.

Referencias

- Aguilera, Gabriel *et.al.* (1996). *Buscando la Seguridad. Seguridad Ciudadana y Consolidación Democrática en Guatemala*. Guatemala, FLACSO-Guatemala.
- Aguilera, Gabriel; Morales, Abelardo y Sojo, Carlos (1991). *Centroamérica de Reagan a Bush*. San José, FLACSO-Costa Rica.
- Bermúdez, Lilia (1987). *La Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica*. México. Siglo XXI Editores.
- Brigot, André (1997). "La privatización de la sécurité intérieure". En *Le débat stratégique*. N° 30, Janvier.
- Bye, Vegard (1991). *La Paz Prohibida*. San José, DEI.
- Cajina, Roberto J. (1996). *Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995*. Managua. CRIES.
- Carranza, Elías (1994). *Criminalidad ¿Prevención o promoción?*. San José, EUNED.
- De Vergottini (1981). "Defensa" en Bobbio y Mateucci. *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores.
- Funes, Matías (1996). *Los deliberantes. El poder militar en Honduras*. Tegucigalpa. Editorial Guaymurás.

- Gamarra, Eduardo (1994). Market-Oriented Reform and Democratization in Latin America: Challenges of the 1990's, en Smith, William C. et.al. (Eds.) *Latin American Political Economy in the Age of the Neoliberal Reform*. Florida, University of Miami, North South Center.
- Gutman, Roy (1988). *Banana Diplomacy. The making of American policy in Nicaragua 1981-1987*. Simon and Schuter.
- Huezo, Miguel (1996). "El fin del ejército de la sociedad agraria" en *Tendencias*. Octubre, N° 55.
- Kruijt, Dirk (1996). "Politicians in uniform: Dilemmas about the Latin American Military". En *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. December N° 61.
- Morales, Abelardo (1995). *Oficios de Paz y Postguerra en Centroamérica*. San José, FLACSO.
- Naím, Moisés (1995). "Latin America: The Second Stage of Reform" en Diamond and Plattner (Eds.). *Economic Reform and Democracy*. The Johns Hopkins University Press.
- Rojas Aravena, Francisco (1996). "Centroamérica: Una nueva agenda de seguridad". En *Paz y Seguridad en las Américas*, N° 9. Santiago.
- Rojas Aravena, Francisco (1997). *Diplomacia de cumbres: Una forma de expresión de la cooperación política*. FLACSO-Chile. Mimeo.
- Rojas Aravena, Francisco (editor) (1996). *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*. Santiago. FLACSO-Chile, Paz y Seguridad en las Américas, The Woodrow Wilson Center.

EL FINAL DE LOS DELIRIOS:
LOS NUEVOS DESAFÍOS DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

Salomón, Leticia (1996). "El proceso democrático y la restitución del poder civil en Honduras" en *Pensamiento Propio*. N° 2. Nueva Epoca.

Silva, Patricio. *Neoliberalism, Democratization and Technocratic Ascendancy*. Forthcomming.

Sojo, Carlos (1996). "An open eye: The civil-military relations in Central America". Paper presented at the International Conference on The Civil Military Relations in Small Democracies, hosted by the Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Stepan, Alfred (1993). "On the task of a Democratic Opposition" in Diamond and Plattner (Eds.). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Williamson, John (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Washington, D.C. Institute for International Economics.

**Comentario a la ponencia de
Carlos Sojo “Las fuerzas armadas
y los nuevos desafíos a la seguridad”**

Leticia Salomón

El trabajo de Carlos Sojo, está orientado en dos direcciones: por un lado, intenta sistematizar y organizar las actuales o potenciales amenazas a la seguridad y por otro, destacar el papel que las fuerzas armadas han jugado, juegan y pueden llegar a jugar en el proceso de enfrentamiento de estas amenazas. En el primer aspecto llega a la conclusión correcta que las amenazas son ahora de naturaleza económico-social y que los diferentes actores involucrados intervienen tanto para mantenerlas vigentes como para superarlas. En el segundo aspecto, intenta articular lo que podría ser el papel de las fuerzas armadas ante la inseguridad pero queda atrapado en una visión fatalista en la que el "retorno" de los militares parece ineludible. En el fondo del trabajo se percibe un señalamiento de la debilidad político-institucional de los civiles para enfrentar de manera coherente, objetiva y planificada las nuevas amenazas a la seguridad, y la organización, discipline y fortaleza institucional de los militares para enfrentar las amenazas de una forma diferente. Algo hay de cierto en esto: durante mucho tiempo los civiles en general y los vinculados al poder político en particular, se desentendieron cómodamente de sus responsabilidades y delegaron en los militares las decisiones en materia de defensa y seguridad. Su actividad central giró y sigue girando en torno a la actividad político-partidaria, la cual se vuelve más absorbente en la medida que la democracia va adquiriendo estabilidad y permanencia. No obstante, el contexto de construcción de una democracia cada vez más ideologizada y

más participativa, le va otorgando un papel protagónico a los civiles y va disminuyendo, si no es que eliminando, el papel de los militares en el plano político. De ahí la creciente presión porque las fuerzas armadas asuman un papel diferente que, al insertarse lejos de la ideología y de la política atenta contra su sobredimensión en materia de efectivos, equipo y presupuesto.

Todo este proceso se acompaña de un agravamiento de las condiciones de la seguridad cotidiana de los ciudadanos, producto de las condiciones económico-sociales y traducidas en un auge de la delincuencia en todos sus órdenes y en la agudización de problemas de empleo, educación, salud y calidad de vida en general. Estos elementos acentúan la tendencia a requerir *menos* militares y *más* policías y *más* eficiencia y voluntad política de las autoridades civiles. A nivel concreto esto se traduce en procesos de desmilitarización, incrementos de la eficacia policial, fortalecimiento del control civil sobre instituciones militares policiales y consolidación de un nuevo liderazgo civil.

En esta línea de análisis insertaré mi comentario, señalando tres aspectos clave del trabajo: las fuerzas armadas y el auge de la inseguridad; el vínculo entre poder político, fuerzas armadas y control de la inseguridad; y la relación entre desmilitarización y procesos de construcción democrática.

LAS FUERZAS ARMADAS Y EL AUGE DE LA INSEGURIDAD

Durante los '80, la crisis económica y social fue artificialmente contenida por la presión ideológica y militar de la crisis centroamericana. En la medida en que esta presión se debilitaba, iba manifestándose un proceso de insatisfacciones sociales y económicas que pusieron en evidencia la situación real de los países centroamericanos.

El auge de la delincuencia en todas sus manifestaciones evidencia las carencias policiales para enfrentarla. La priorización de la función militar por encima de la policial hizo que las necesidades policiales de fortalecimiento de la eficacia, se vieran marginadas, deformadas y limitadas. De ahí la incapacidad policial para enfrentar el incremento de la delincuencia, evidenciando poca capacidad presupuestaria, baja preparación técnica, escasa capacidad operativa y una gran deformación de sus funciones. De lo anterior deducimos que no es correcto plantear que “el relajamiento de los controles castrenses sobre la vida ciudadana también ha favorecido a la delincuencia silvestre, de poca monta, y a las redes nacionales e internacionales de criminalidad...” porque ello puede implicar la necesidad de un fuerte control castrense para garantizar la seguridad de los ciudadanos frente a la delincuencia; pudiera aludir a cierta nostalgia por la “mano dura” y a una visión fatalista que lamentaría el relajamiento de los controles. Igualmente incorrecto es plantear que “el aparato militar se desentendió de la seguridad ciudadana” porque esas no eran funciones de su competencia sino de la policía, institución que en la mayoría de los países centroamericanos estuvo controlada directa o indirectamente por las fuerzas armadas.

El auge de la delincuencia y la incapacidad policial para enfrentarla provocó el incremento acelerado de la venta de seguridad, lo que permitió la proliferación de agencias de seguridad privada, en su mayoría propiedad de militares o ex-militares, con variados grados de control sobre sus actividades y que, en el caso de Honduras, involucró también a la Fuerza de Seguridad Pública mientras estuvo bajo control de los militares. Esta situación ha introducido el debate en torno a si ésta es una solución a la inseguridad de un sector de la sociedad o si es un elemento que agudiza más la inseguridad ciudadana.

PODER POLÍTICO, FUERZAS ARMADAS Y CONTROL DE LA INSEGURIDAD

En el trabajo de Carlos Sojo está implícita la preocupación cargada de un fuerte fatalismo, el retorno de los militares al plano político. La argumentación apunta a señalar que la agudización de los problemas socio-económicos, el auge de la delincuencia común y la proliferación de actos de corrupción y actividades de narcotráfico, pueden demandar la intervención militar con características reformistas o represivas. Al respecto, me atrevo a señalar que esta perspectiva no es correcta para el corto o el mediano plazo, por las siguientes razones cuyo dinamismo o combinación puede retardar, impedir o eliminar las posibilidades del retomo:

- 1 Las causas que motivaron la intervención de los militares en los procesos políticos fueron *institucionalmente* de carácter ideológico y político (lo social aparecía como marginal) e, *individualmente*, inscritas en una concepción patrimonial del Estado, pero de un Estado que ya no existe. Por lo anterior, la rentabilidad del objeto o la trascendencia del objetivo compensaba con creces el costo político o institucional de la intervención.
- 2 Las fuerzas armadas salieron de la guerra fría con una legitimidad precaria, una imagen deteriorada y un acentuado distanciamiento de la sociedad. Mientras esta situación no se supere, no entrarán en la lista de alternativas políticas de solución a la crisis (por la posibilidad de un reformismo que chocaría con las necesidades del contexto actual).
- 3 El contexto internacional es favorable a los procesos de construcción democrática en los que los militares ya no son protagonistas. Ese mismo contexto los presiona por un perfil bajo en materia política y un obligado proceso de profesionalización, entendido como rescate de un

papel deformado por la contaminación ideológica y política.

- 4 Los fenómenos de la corrupción y el narcotráfico no son privativos del ámbito civil e involucran con mayor o menor intensidad a las instituciones militares y policiales. Esto se complementa con el fortalecimiento de instituciones democráticas que comienzan a exigir cuentas a los funcionarios públicos por sus actuaciones en perjuicio de la sociedad. Con diferentes grados de beligerancia, comienza a fortalecerse en nuestro país una nueva sociedad civil que está realizando funciones de control sobre las instituciones en las cuales las militares y policiales ocupan un lugar central.
- 5 El control del auge de la delincuencia no es exclusivamente policial y mucho menos militar. Su solución requiere una estrategia que involucre a la institucionalidad del Estado y a las diversas organizaciones sociales. Que integre la formación de valores desde las instituciones primarias de la sociedad hasta el papel del poder judicial, la institución policial y el sistema penitenciario (integración de la prevención, represión o combate y rehabilitación).

DESMILITARIZACIÓN Y PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA

El fenómeno de la desmilitarización debe insertarse en los ámbitos en los que se produjo la militarización: en el Estado, el Sistema Político y la Sociedad, y relacionarse con el hecho que la transición política del autoritarismo a la democracia debe acompañarse con un proceso de transición cultural que alude al fenómeno de la *construcción cultural de la democracia*. En este sentido podemos afirmar que la percepción a nivel de Centroamérica en general y, de Honduras en particular, es de un notable avance de la desmilitarización de

la Sociedad y del Estado y de un avance menor pero importante del sistema político. Plantear que “la desmilitarización sólo parece políticamente posible cuando el establecimiento de mecanismos distributivos y el imperio de la ley en el marco de un sistema económico solvente, puedan permitirle a los distintos segmentos de la población imaginar un orden posible sin presencia castrense, es muy pesimista en cuanto a procesos políticos y tiende a poner el énfasis en las carencias civiles más que en la debilidad castrense.

En el caso de Honduras el proceso de transición a la democracia data de más de 17 años lo que significa que prácticamente, hay una generación que ha vivido en democracia internalizando un conjunto de valores en materia de democracia electoral. En lo que respecta a las relaciones civiles-militares, el proceso de transformación se ha acelerado en los últimos cuatro años y apunta a un creciente fortalecimiento del control civil.

En este sentido, amerita que el autor reconsidere la afirmación de que las Fuerzas Armadas hondureñas “continúan presentándose como amenazas potenciales a la estabilidad e integridad institucional”. Se resisten a acuartelarse pese a las demandas sociales y en su lugar procuran la ampliación de sus competencias internas a fin de garantizar su presencia política nacional, afirmación que fue válida en el pasado inmediato pero que pierde validez en el momento actual.

LAS PERSPECTIVAS

En un clima de paz y construcción democrática y de agudización de los problemas económico-sociales, el concepto de seguridad tiende a centrarse más en el ser humano que en el territorio o en las ideologías. Esto alude a las carencias sociales y al auge de la delincuencia en todos sus órdenes

(común, corrupción y narcotráfico) y a la necesidad de un enfoque integral en el que la percepción civil es fundamental.

Sobre el papel de las fuerzas armadas en este cuadro de nuevas amenazas a la seguridad, hay una tendencia a señalar que su presencia debe ser mínima si no es que inexistente. Desde dentro de la institución se percibe cierto rechazo a asumir o reasumir funciones policiales o de responsabilidad exclusiva en el combate al narcotráfico. La tendencia parece orientarse a la realización de actitudes de apoyo que garanticen cierto control horizontal (que de realizar en las dos direcciones) y que generen legitimidad social a la institución armada.

Con lo anterior, es clara la necesidad de un mayor protagonismo civil para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad. Esto implica redefinición de papeles y reasignación de responsabilidades tanto a militares y policías como a las autoridades civiles. En esta nueva agenda de seguridad, la modificación de la visión tradicional del Estado, el impulso de políticas de Estado más que de gobierno, la efectividad de las instituciones y acciones estatales y un adecuado manejo de la gobernabilidad, son vitales para erradicar el componente económico, institucional y cultural de la descomposición social y para alejar la necesidad del retorno castrense al manejo de problemas de seguridad, manejo que debe ser de naturaleza civil.

**Nicaragua y una nueva
agenda de seguridad**

Elvira Cuadra

INTRODUCCIÓN

El tema de la seguridad ha sido motivo de preocupación para la generalidad de las sociedades centroamericanas por más de dos décadas. En el pasado reciente ésta se encontraba estrechamente relacionada con el fenómeno de los gobiernos militarizados y el conflicto bélico que afectó a toda la región a lo largo de los '80. En la actualidad, los problemas de la seguridad, si bien ya ha finalizado la guerra, todavía están vinculados a ese pasado. Pero, en el actual contexto de los procesos democratizantes han asumido nuevas formas y alcanzado nuevas dimensiones que es preciso analizar. El punto de partida para cualquier análisis pasa por la identificación clara de las nuevas problemáticas de la seguridad, sus vínculos con el actual contexto de las transiciones y la significación que tienen dentro de este escenario particular.

De hecho, para la comunidad académica, esto implica redefinir el concepto de la seguridad para la región; identificar una nueva agenda de sus problemas e identificar también nuevas metodologías para su análisis.

Hasta la fecha, los enfoques sobre la seguridad han privilegiado estudios sobre el papel de las fuerzas armadas y su tradicional protagonismo político; también se ha abordado

el tema analizando el papel de los actores externos -Estados Unidos, en particular-. Sin embargo, precisamente la finalización de los conflictos bélicos y el establecimiento de los sistemas democráticos electorales plantea novedosos retos en la comprensión de las nuevas realidades regionales.

Recientemente, en Nicaragua, un equipo de investigadores, analizando la evolución de la transición y los problemas de la pacificación, ha desarrollado un sistemático trabajo alrededor de los problemas de la seguridad y la gobernabilidad. Este documento, entonces, intenta resumir las reflexiones que este grupo ha avanzado hasta ahora.

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y SEGURIDAD CIUDADANA

Para los gobiernos centroamericanos el tema de la seguridad, durante la década de los ochenta, estuvo relacionado directamente con los aspectos de la seguridad militar y el control del enemigo dada la intensidad del conflicto bélico regional. Con el advenimiento de las democracias electorales, el escenario político, social y económico regional ha variado sustancialmente, trasladando la resolución de los conflictos desde la vía militar a los espacios de los sistemas políticos en cada uno de los países centroamericanos. Lo cual coloca en el centro de las realidades nacionales los problemas de la gobernabilidad democrática en contextos de posguerra.

En Nicaragua, la relación entre gobernabilidad y seguridad se comprendió en la mayoría de los casos como la protección represiva y autoritaria del orden establecido. Ello sacrificó durante un largo período los derechos humanos, el reconocimiento del conflicto y la pluralidad de intereses como parte de la gobernabilidad democrática. La violencia social estatal y la que contestaba el orden establecido estaban

encerradas en la dinámica excluyente del conflicto militar que conducía a obtener la derrota total del adversario.

El paso inmediato, luego de los procesos de negociación para la pacificación, fue la desmovilización de combatientes procurando construir condiciones mínimas de seguridad para las poblaciones y los actores del conflicto. En términos militares significó alejar la posibilidad de la guerra como mecanismo de resolución de los conflictos políticos. Pero en términos políticos significa la posibilidad de disminuir la violencia social y aumentar la gobernabilidad democrática. Y aunque se han logrado sustantivos avances en ese sentido, la implementación de los programas de ajuste y reforma económica, así como los intensos procesos de transformación política que experimenta la sociedad nicaragüense obligan a reflexionar seriamente sobre las lecturas que hoy habría que hacer de los conceptos “gobernabilidad”, “seguridad” y “violencia”.

En la actualidad, los problemas de la seguridad ciudadana han comenzado a pesar significativamente en el avance y las posibilidades de consolidar la gobernabilidad democrática. De ahí que se requiera buscar los hilos de las articulaciones entre ambos conceptos. En el actual contexto nicaragüense, los problemas de la seguridad no atañen únicamente a las instituciones especializadas, sencillamente porque se encuentran estrechamente vinculados al impacto de las políticas económicas de los gobiernos y a los intensos procesos de transición política. Sin embargo, son ellas -las instituciones especializadas- las primeras interpeladas por las demandas de los ciudadanos y de los mismos gobiernos, precisamente cuando los problemas de seguridad se traducen en situaciones de (in)gobernabilidad.

LOS ACTORES DE LA SEGURIDAD

Tanto en la dimensión regional como en el caso específico de Nicaragua, es posible identificar tres actores principales vinculados con los problemas de la seguridad: las autoridades civiles del Estado, los aparatos especializados y la sociedad civil. Cada uno de ellos tiene un papel significativo en el tratamiento de los fenómenos de seguridad, contra la perspectiva tradicional que visualice el fenómeno como una responsabilidad exclusiva del Estado y sus instituciones.

Las autoridades civiles del Estado tienen la responsabilidad de considerar todos aquellos factores económicos, sociales y políticos; endógenos y exógenos para la elaboración y ejecución de una política integral de seguridad. Ello pasa por el reconocimiento de los conflictos sociales, el abandono de los tratamientos tradicionalmente represivos de los mismos y trascender el plano que ubica estos problemas como una cuestión de orden vs. desorden, restringiéndolos a los espacios del sistema político. Desde el punto de vista institucional, el primer paso consiste en construir un sistema de seguridad coherente y efectivamente controlado donde participen las distintas instituciones especializadas: sistema de administración de justicia, aparatos policiales y fuerzas armadas.

Las instituciones especializadas son las que se enfrentan a los problemas de la seguridad directa y cotidianamente; en este enfrentamiento, los aparatos policiales y el sistema de administración de justicia desempeñan un papel central. Las fuerzas armadas, por sus antecedentes históricos y la naturaleza de su misión, aunque forman parte del sistema de seguridad de la nación tienen asignado un rol diferente y se encuentran prácticamente excluidos de atender a la seguridad ciudadana. En Nicaragua, aunque se ha avanzado el proceso de definición de funciones para cada una de estas instituciones,

aún hace falta profundizar los debates para que su actuación responda a un enfoque novedoso de la seguridad y haga parte de un esfuerzo integral.

La sociedad civil es probablemente el actor con el papel más significativo entre todos aquellos vinculados a esta problemática. En la mayoría de los casos, las manifestaciones más violentas de los conflictos sociales se viven en forma dramática por amplios sectores de población. La violencia social y política se ha instalado como algo con lo que hay que convivir cotidianamente mientras se reclaman acciones represivas con efectos tranquilizantes que, por otra parte, no atacan a las causas del problema. De ahí que las organizaciones de la sociedad civil deban orientar sus esfuerzos a: ubicar los problemas de la seguridad en el contexto sociopolítico nicaragüense y rastrear las articulaciones entre ambos fenómenos; comprender los hechos de violencia social y política sin confundirlos con una "cultura de la violencia"; demandar y ampliar su participación en los procesos de reflexión y elaboración de las políticas nacionales de seguridad.

LOS EJES TEMÁTICOS PARA UNA AGENDA DE SEGURIDAD

Es posible identificar varios aspectos de primordial importancia para el análisis de los problemas de la seguridad en Nicaragua.

Una vez que ha finalizado el conflicto bélico y que se ha avanzado el proceso de pacificación y de control civil sobre los militares, es necesario poner atención a los problemas de violencia social y política y a sus "condiciones facilitadoras". El papel de las fuerzas armadas y la definición de sus funciones ha sido debatido con madurez y responsabilidad tanto por parte de la misma institución, las autoridades civiles y la sociedad civil; por el contrario, los problemas de la

(in)seguridad ciudadana -y específicamente la violencia social y política- hasta hace relativamente poco tiempo ha comenzado a ocupar a diferentes actores sociales y políticos, pero desde un enfoque tradicional que privilegia el tratamiento represivo del fenómeno.

En un contexto de suma fragilidad social y política la débil frontera entre la violencia social y la política tiende a desdibujarse con mucha mayor facilidad, sobre todo cuando se ubica en espacios donde la pobreza actúa como una “condición facilitadora” de estos fenómenos y los conflictos sociales no son reconocidos por los actores tradicionales del sistema político. En consecuencia, el sistema y los aparatos especializados es desbordado por los hechos de violencia, provocando una sensación generalizada de incertidumbre entre toda la sociedad. La comprensión de los vínculos entre (in)seguridad ciudadana, violencia social y pobreza requiere de una reflexión cuidadosa para no caer en simplismos. Para ello hay que diferenciar la naturaleza y los tipos de violencia social de la violencia específicamente originada en la criminalidad, y precisar el papel que juega la pobreza en ambos. Al mismo tiempo, implica diferenciar los problemas de la (in)seguridad ciudadana y adecuar políticas y tratamiento del problema.

Independientemente del enfoque con que se analice la problemática, el papel de la policía y del sistema de administración de justicia, como instituciones especializadas, es fundamental para el tratamiento de la (in)seguridad ciudadana. Sin embargo, en la actualidad uno de sus principales problemas es que ambas instituciones adolecen de un modelo institucional hacia el cual orientar su proceso de reformas, un marco jurídico de actuación completo y articulado, y la legitimidad social necesaria para garantizar su estabilidad institucional. Ello dificulta un funcionamiento coherente con respecto al sistema y produce desfases entre la actuación policial y los tribunales de justicia.

La existencia de fenómenos diferenciados de violencia social y política obliga a una diversificación del tratamiento institucional a estos problemas, particularmente por parte de la policía. Ahora, junto a la complejidad de la violencia política también ocurre un aumento progresivo de los índices delictivos y de la peligrosidad de los delitos, lo cual provoca fuertes tensiones entre policía y tribunales, obligando a ambas instituciones a efectuar menos trabajo preventivo y más acciones de fuerza.

Adicionalmente, los procesos de reforma institucional del Estado y la debilidad presupuestaria de las instituciones policiales y de administración de justicia han dado espacio para el surgimiento de espacios de tramitación subterráneos, en evidente tolerancia a la corrupción, y la violación sistemática de los derechos humanos como manifestaciones sintomáticas de las debilidades institucionales. También han dado lugar al fenómeno de la privatización de la seguridad sin una estricta regulación por parte del Estado.

Un tema que debe ser abordado con prontitud y suma preocupación es el tratamiento y el nuevo tipo de relaciones que se han generado entre cuerpo policial y ciertos sectores de población -estudiantes, trabajadores del transporte- quienes, a partir de los frecuentes y violentos enfrentamientos de años anteriores, han ido modelando actitudes que fácilmente desencadenan violentos enfrentamientos con costos humanos y materiales elevados.

UNA REFLEXIÓN FINAL

El tratamiento de los problemas de la (in)seguridad ciudadana y la violencia social, cuando alcanzan tales niveles de articulación, engendra una espiral peligrosa de acciones represivas que afecta indistintamente a toda la sociedad. El orden se militariza nuevamente, pero ahora, con el pretexto de la (in)seguridad ciudadana. Por ello, el componente

“seguridad” en su conjunto, hace parte de la gobernabilidad democrática.

Enefecto, las manifestaciones de violencia social y política son siempre la expresión de una contradicción y disfuncionalidad social grave. Pero no se pueden reducir simplemente a comportamientos ilegales colectivos o individuales, extrainstitucionales, que deben ser reprimidos por las instituciones especializadas. Deben comprenderse dentro de las posibilidades y capacidades institucionales de reproducir y operar cambios en el orden por medios no violentos y democráticos. Esto es, el nivel de apertura del sistema político y la calidad de la democracia que se ha alcanzado.

**Los nuevos desafíos de la seguridad
en Centroamérica: una perspectiva
desde Estados Unidos**

Cynthia J. Arnson

Quisiera señalar tres grandes temas acerca del papel de los Estados Unidos en la región que ayuden a entender la política norteamericana en cuestiones de seguridad.

El primer tema es el impacto de los debates domésticos en los Estados Unidos sobre la política exterior. El segundo tema es la falta de liderazgo político en los últimos años a favor de una política exterior internacionalista; y el tercero es la competencia entre burocracias dentro del gobierno para definir la política hacia América Latina. Las diferencias entre el Pentágono y el Departamento de Estado, por ejemplo, o dentro del mismo Pentágono, tienen mucho impacto en la formación de la política.

Un primer punto es que después de la guerra fría, Centroamérica ha desaparecido de la pantalla de los intereses y las preocupaciones de los Estados Unidos. Mientras nadie quiere regresar a la locura de los años '80, el "benign neglect" significa que la consolidación de la paz y de las nuevas democracias queda más que nada en la retórica, y no tanto en los recursos. Esto se ve en los niveles de financiamiento para la ayuda externa tradicional, pero también en los destinados

a las operaciones de todo el Departamento de Estado y las embajadas.²⁷

Adicionalmente, y marcadamente durante la primera administración del Presidente Clinton, pocos en el gobierno argumentaron en favor de una política exterior internacionalista. La gran excepción a la política de "aislamiento" ha sido la política comercial, pero el haber exagerado tanto los beneficios del Tratado de Libre Comercio con México, contribuyó al fracaso del esfuerzo para conseguir la aprobación del Congreso para un nuevo "fast track" para otros tratados comerciales.

¿Qué significa todo esto para la política de los Estados Unidos hacia Centroamérica en cuestiones de seguridad? En todos los discursos de altos funcionarios de los Estados Unidos, incluyendo el presidente, hay un énfasis en la subordinación de los ejércitos al poder civil, en la necesidad de crear mecanismos regionales de cooperación, de desarrollar medidas de confianza mutua, de respetar la ley y los derechos humanos, de entrenar a civiles en cuestiones de defensa, etcétera. Hay también un énfasis en las amenazas no tradicionales -la corrupción, el narcotráfico, y la inmigración- y además una preocupación tradicional por el desarrollo

27 De los 1.9 mil millones de dólares que la comunidad internacional ha otorgado a Guatemala para implementar los acuerdos de paz en los próximos años, US\$260 millones provienen de los Estados Unidos, haciendo de este país el mayor donante bilateral. En términos relativos, no obstante, los US\$260 millones entregados a lo largo de cuatro años, son pocos si uno les compara con la ayuda económica a El Salvador durante los años de la guerra. En el año fiscal 1985, por ejemplo, los Estados Unidos proporcionaron US\$434 millones en ayuda económica a El Salvador. En 1986, la cifra fue 322.6 millones de dólares; en 1987, US\$462.9 millones; en 1988, US\$314.1 millones; y en 1989, US\$307 millones. Estas cifras no incluyen la ayuda militar, que tenía un promedio de más de 100 millones de dólares al año en esa misma época.

económico como factor importante en la estabilidad y la seguridad.

Detrás de esta política inequívocamente positiva, creo que hay una esquizofrenia profunda en cuanto a los nuevos papeles y misiones de los ejércitos centroamericanos. Menciono algunos donde hay más o menos consenso en el gobierno norteamericano:

Primero, el Departamento de Defensa sostiene que las fuerzas armadas sí tienen un papel en el desarrollo sostenible, y bajo ese rubro cae todo tipo de acciones cívicas, construir puentes, pozos, puestos de salud. Esta práctica viene de la antigua doctrina de contrainsurgencia, pero ahora cae dentro de una concepción de cómo construir y consolidar la democracia.

También hay en general una actitud positiva en cuanto a la participación de los ejércitos centroamericanos en misiones para el mantenimiento de la paz; esto constituye una nueva misión noble para los ejércitos.

Además, hay consenso en que no les corresponde a los ejércitos un papel en mantener el orden interno de un país. Si los militares participan en operaciones anti-delinquenciales, tiene que ser por un mandato claro de los civiles, y por tiempo limitado. La seguridad ciudadana no es una misión contemplada por el Pentágono para los ejércitos en las Américas.

En cuanto a los disensos: no hay ningún acuerdo en cuanto al papel de los ejércitos en la protección del medio ambiente. El Departamento de Defensa, al parecer, dice que sí forma parte de defender a la soberanía nacional; mientras que el Departamento de Estado está en contra.

Finalmente, el tema de las drogas. En nombre de la lucha antinarcóticos, el Pentágono ha proporcionado armas, inteligencia, y entrenamiento a los ejércitos y a las fuerzas policiales de América Latina, programas coordinados desde Washington y desde el Comando Sur, y que representan en los últimos años centenares de millones de dólares.

La política antidrogas tampoco es algo monolítico, y hay una tensión interesante dentro del mismo Pentágono; entre, por un lado, los que se llamarían los "tradicionalistas" que dicen que no es una guerra, y aún peor, no la podemos ganar, y los "políticos" que ven en la guerra antinarcóticos una nueva misión, un apoyo político, y unos recursos muy importantes en la época de post guerra fría. Esa misma tensión puede caracterizar también a los ejércitos centroamericanos.

Pero hay que tener cuidado en no exagerar el impacto de la estrategia antinarcóticos de los Estados Unidos en Centroamérica. La gran mayoría de los recursos para esa lucha en América Latina están dirigidos a los países productores, las "fuentes," o sea, al Perú, Colombia, y Bolivia, y a las rutas de tránsito, sobre todo en el Caribe y México. En la medida que las rutas aéreas han declinado, y las rutas marítimas han incrementado, Centroamérica pierde en su importancia. No descarto el significado para El Salvador, Honduras y Guatemala en tener equipos de asesores militares en sus territorios, pero subrayo otra vez que es una fracción pequeña de las actividades de los Estados Unidos en la región.

**Los nuevos desafíos
de seguridad en Centroamérica:
una perspectiva desde México**

Lilia Bermúdez Torres

En este comentario expondré algunas consideraciones metodológicas y reflexiones sobre algunos de los temas destacados por Carlos Sojo en su trabajo, así como algunas sugerencias que pretenden hacer una contribución al debate en torno a la nueva agenda de seguridad en Centroamérica.

Dentro del marco de las profundas transformaciones en el escenario internacional, la reflexión sobre la seguridad nacional tiene la posibilidad de centrarse en temas constructivos. Dentro del debate que se ha abierto al respecto, se plantea la necesidad de tomar en cuenta el desarrollo económico, el bienestar social, los derechos humanos, la democracia institucionalizada; de prestar atención a factores como la estructura política interna la fragilidad gubernamental, las tensiones étnicas.

Metodológicamente, una pregunta fundamental que habría que responder como punto de partida para poder llegar a conceptos alternativos es ¿la seguridad de quién?, ¿del individuo?, ¿de la sociedad?, ¿de un régimen estatal?, ¿de un sistema regional o internacional? Adicionalmente, cuáles son las relaciones entre estos diferentes niveles.

Este aspecto, es considerado por Carlos Sojo al relevar la noción de la seguridad humana y en la construcción de su matriz multidimensional, en la cual incluye el nivel geográfico,

interrelacionando los planos local-nacional, subregional y extrarregional.

A nivel interno, un problema tanto metodológico como político es establecer una clara distinción entre la seguridad del Estado y el de toda la nación o la sociedad. Como lo demostraron muchas de las experiencias recientes en América Latina, las políticas diseñadas para aumentar la seguridad del Estado no promueven necesariamente la seguridad de la sociedad o de las personas. Por otra parte, también habría que precisar que la noción de seguridad nacional va más allá de la de defensa nacional, la cual es una función exclusiva de las fuerzas armadas e implica la definición de posibles riesgos a la integridad territorial y a la soberanía nacional.

A nivel internacional, en un mundo tan interrelacionado, un país no puede definir su propia seguridad nacional sin tomar en cuenta la de los otros. La determinación de una agenda de seguridad centroamericana implica la identificación de los intereses comunes o divergentes que tienen las sociedades y los gobiernos. A nivel hemisférico, dada la asimetría y heterogeneidad existente entre Estados Unidos y América Latina el problema se vuelve más complejo.

Carlos Sojo plantea que “la agenda de seguridad se refiere a la condición humana. La seguridad de los Estados, de los territorios y de las nacionalidades se nutre de formas más elementales de seguridad humana”. Sin embargo, en el trabajo no hace explícita una definición del concepto. De acuerdo con el informe sobre Desarrollo Humano de 1993 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), este nuevo concepto se centra en el desarrollo humano y, por tanto, pone énfasis en una seguridad alimentaria, laboral y ambiental. Evidentemente, la lista de indicadores podría ampliarse a los problemas de educación, vivienda, salud, derechos humanos, derechos políticos. Lograr la seguridad

en estos temas implica considerar las capacidades y las acciones que deberían tomarse, definir objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Además, desde el enfoque de la seguridad humana se plantea la necesidad de incluir la consideración de otros actores en la definición de la agenda. Por una parte, como lo señala un politólogo, “en un sistema político plural y abierto, debería ser la sociedad misma, por medio de la discusión y de la confrontación de los proyectos partidarios, la que eligiera por la vía electoral y parlamentaria la definición de seguridad nacional que tuviera la mayor aceptación como parte de un proyecto nacional”. Por otra parte, no puede soslayarse el papel que han tenido las organizaciones no gubernamentales, tanto del mundo desarrollado como de los países del sur, en la incorporación de temas en la agenda internacional, como son los derechos humanos, el desarrollo sostenido y el medio ambiente.

Con relación al esquema de actores en el espacio extrarregional, me parece necesario considerar y problematizar algunos aspectos de la agenda estadounidense.

Tanto en el ámbito gubernamental como académico, un rasgo común ha sido considerar al narcotráfico como un fenómeno que amenaza la seguridad nacional de los países. Sin embargo, resulta importante precisar el impacto específico de este fenómeno en cada país como lo señala un especialista en el tema, “lo que en un Estado en particular puede representar una amenaza a la seguridad nacional, en otro puede ser un problema inexistente”. Plantea, por tanto, una vinculación fragmentada entre narcotráfico y seguridad nacional en virtud de que “los diversos fenómenos involucrados en el fenómeno global no se presentan en todos los estados de igual manera”.

Así, cuando el gobierno de Estados Unidos presenta al narcotráfico como una amenaza, está pensando con frecuencia en el consumo de drogas dentro de su país y los fenómenos colaterales que éste provoca (como crimen y violencia interna). Cuando Colombia o México hablan del narcotráfico como amenaza se refieren más bien a los efectos de la política antinarcóticos de Estados Unidos (como intervenciones o violaciones de la soberanía) o a los efectos de su propia política antinarcóticos (como violencia generada por los enfrentamientos con narcotraficantes).

En otros casos, el problema se presenta como un problema de seguridad pública similar al de otras actividades ilegales o relacionados con drogas legalmente permitidas.

Un funcionario de la Procuraduría General de la República de México planteó que un criterio para asumir al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional es cuando éste ha llegado a poner en peligro la solidez de las instituciones, contamina los procesos económicos, financieros y agrícolas y atenta contra la estabilidad política.

Por lo que se refiere al nivel extrarregional, como lo señala un analista, en América Latina se plantean una serie de retos para crear un régimen de seguridad internacional en la postguerra fría: las diferentes percepciones sobre el cambio en el sistema internacional, las condiciones socioeconómicas prevalecientes que pueden incidir en el resurgimiento de la violencia política el tipo de influencia que Estados Unidos ejerciera en esta nueva etapa y la interrogante en torno a la posibilidad de que con este país se pueda generar una cooperación sin que Washington ejerza una coerción, y la preferencia latinoamericana por los mecanismos informales de solución de conflictos.

Dentro de los temas de la agenda hemisférica propuesta por Estados Unidos, no existe un consenso en torno al papel y alcance de los organismos regionales e internacionales en el tema de la seguridad colectiva. Uno de los resultados más notorios del fin de la guerra fría ha sido la ampliación del campo de acción para las Naciones Unidas en cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Como lo señalan dos analistas, frente a las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, establecidas por decisión del Consejo de Seguridad, existe un gran escepticismo e incertidumbre. Ello se debe, fundamentalmente, a la crisis de credibilidad en el Consejo de Seguridad, por sus procedimientos no democráticos y la falta de equilibrio en su composición; a la percepción de que sus actividades se encuentran dominadas por Estados Unidos; a la confusión y pobreza de resultados en las Operaciones para el Mantenimiento de la paz; y, sobre todo, por la pretensión de colocar a las acciones de la ONU por encima de la soberanía de los Estados. En esta nueva etapa de las relaciones internacionales, se inaugura una segunda generación de OMP que se caracteriza por su despliegue en situaciones que no necesariamente tienen un alcance internacional; la inclusión de nuevas funciones de carácter civil (intromisión en procesos electorales, vigilancia de derechos humanos, repatriación, asistencia humanitaria) y militar que van más allá de las tradicionales.

Otro de los temas tocado por Sojo, que tiene dimensiones subregionales y extrarregionales y que está incorporado en la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos, es el de la migración. Al respecto, me parece importante plantear algunas reflexiones en torno al fenómeno y su inclusión en dicha agenda.

Por una parte, se trata de un tema complejo en virtud de que los distintos tipos de migrantes tienen implicaciones diferentes para cada país, dependiendo de la magnitud del fenómeno en cada categoría: migrantes permanentes, legales, ilegales, trabajadores temporales, refugiados, asilados y transmigrantes.

Para cualquier país receptor, la inmigración implica problemas de recursos, servicios, sanidad y empleos, por lo que el fenómeno tiene un impacto en las esferas económica, social y política. Para Estados Unidos también significa el crecimiento de antagonismos raciales, derivados de posiciones xenofóbicas exacerbadas por el crecimiento diferencial de minorías étnicas con relación a la población blanca.

Si bien el fenómeno migratorio implica costos en las esferas señaladas, éstos implican una amenaza a la seguridad nacional en tanto que afectan intereses nacionales y contribuyen a la generación de conflictos que ponen en riesgo la estabilidad política o vuelven inmanejables las fronteras.

México ha sido presionado para frenar su propia migración a Estados Unidos y servir de filtro de transmigrantes. El mal trato que se le ha dado a los centroamericanos en tránsito ha sido objeto de múltiples críticas en el interior del país y ha generado tensiones con los vecinos del sur. Sin embargo, considero que nuestra propia migración y el flujo de transmigrantes centroamericanos a través de nuestro territorio, más que un motivo de culpa, debe ser una carta de negociación y presión para un tratamiento multilateral del problema con Estados Unidos, que frenen las iniciativas unilaterales y enfrenten los contenidos racistas y xenófobos, así como las implicaciones contrarias a los derechos humanos contenidos en las últimas leyes de migración aprobadas.

Otro problema con el que nos enfrentamos es el doble carril con el que Estados Unidos maneja algunos temas. En un documento del Departamento de Defensa de septiembre de 1995, se definen los objetivos estratégicos para el hemisferio, entre los que se encuentra “ampliar los esfuerzos para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva y sistemas de transferencia asociados, así como otras iniciativas de control de armamento de beneficio común”. No obstante, el pasado 1 de agosto, el presidente Clinton tomó la decisión de levantar la prohibición sobre la venta de armamentos avanzados a América Latina, impuesta por el gobierno de James Carter. Con ello, por primera vez en 20 años, los militares latinoamericanos podrían tener acceso a armamento ofensivo, como los aviones cazas F-16 y F-18. En la toma de esta decisión pesaron más las presiones del complejo militar industrial que la intención de controlar la carrera armamentista.

**Comentarios al trabajo de Carlos Sojo
"Los nuevos desafíos de la
seguridad en Centroamérica"**

Oscar R. Campos Anaya

INTRODUCCIÓN

El dinamismo de la seguridad nacional y de la defensa nacional de los países centroamericanos ha quedado de manifiesto a través de su constante evolución, paralela a los acontecimientos que suceden en cada país y que permiten encausar al Estado en la búsqueda del bien común de la sociedad, dentro de los límites territoriales, sin olvidar a los ciudadanos que se encuentran en el exterior.

Deseo partir de esta premisa para hacer mi comentario sobre el tema antes mencionado, en donde cada Estado a través de su gobierno, debe buscar el equilibrio que le permita alcanzar la paz que todos los ciudadanos desean en su territorio y en la región en donde se encuentran ubicados, en el caso que hoy nos atañe, en Centroamérica.

Me complace en lo particular que personas del nivel del doctor Sojo se interesen profundamente por el tema de la seguridad y defensa nacional en Centroamérica -esto no ha sido lo habitual-, los que esporádicamente incursionaban en dicha temática no tocaban los títulos de temas que proporcionan el marco analítico apropiado para manejar y darle vida a una Agenda de Seguridad y que den base a los gobiernos para la planificación que conlleve a la solución de los problemas de tipo social, económico, político y militar que aquejan a la población dentro de su territorio o fuera de él.

LA AGENDA DE SEGURIDAD CENTROAMERICANA

Me parece que el situar los Estados centroamericanos en interrelación dinámica con su problemática de seguridad interna subregional y la vinculación con actores extrarregionales, se vuelve un punto muy importante, ya que la seguridad trata, al materializar el concepto, de prevenir y detectar con antelación todas las situaciones negativas y positivas que puedan acontecer, para que el gobierno pueda hacer la parte que le corresponde ante situaciones tanto de apremio como de oportunidad y provecho.

Al leer el artículo del doctor Sojo, me siento satisfecho de poder reafirmar mi tesis de que la seguridad y defensa en nuestros países es tarea de todos y quizá, en su gran mayoría, de los intelectuales investigadores de las causas y efectos de los problemas que agrupan a los centroamericanos.

Las élites intelectuales son y deben ser guías en esta clase de estudios que den a conocer a los gobiernos que muchas veces por miopía, intereses o falta de recursos no se puede dar solución a los problemas en la forma y con la rapidez que la sociedad demanda.

Conocido es el punto de que el Estamento Militar tomó en momentos de la historia como sus campos particulares, la Seguridad y Defensa Nacional, igualmente conocido es que en la actualidad eso evoluciona a pasos agigantados, especialmente en nuestro país, en donde a través del Plan de Estudio del Colegio de Altos Estudios Estratégicos, se desarrollan temas sobre problemas y situaciones que se dan en todo el mundo, en el continente, en la región y en el Estado mismo y cómo estas situaciones intervienen en el accionar del gobierno quien a su vez acciona la política nacional a través de los cuatro campos del poder nacional (político, social, económico y militar).

Se hace aparecer a los militares como los únicos responsables de todos los problemas en Centroamérica; al respecto diré que todos conocemos que los problemas no se generan espontáneamente, sino que son un compendio de problemas interrelacionados, que han hecho acontecer las acciones que la sociedad misma sufre. En cuanto a los militares, éstos no son más que un sector uniformado de la sociedad. En lo particular, los militares en la historia no han actuado solos, sino que siempre ha existido un campo político, social y económico relacionado con ellos y que por razones de conveniencia, en su accionar, han permitido que ellos tomen papeles preponderantes que la historia se ha encargado de juzgar. Lamentablemente las sociedades solamente han visto los errores, pero muy poco han hecho notar lo positivo que las fuerzas armadas con sus componentes han aportado al desarrollo nacional de sus respectivos países. Lógicamente lo que se busca es la sociedad perfecta o casi perfecta, en donde los ciudadanos disfruten de una seguridad general y un bien integral que les permita una vida en paz y tranquilidad con un nivel de vida apropiado para su satisfacción.

Quiero hacer notar que el sector de ciudadanos uniformados de la sociedad es el único en nuestro país que ha evolucionado, se ha reorganizado y aceptado todo o casi todo lo que el resto de la sociedad ha demandado en búsqueda de la gobernabilidad, la paz y la democracia. Muestra de ello es la forma en que sin mucha vacilación se incorporó al Tratado Marco de Seguridad Democrática para Centroamérica en 1995.

Coincido con los problemas, situaciones y amenazas que menciona el doctor Sojo, que deben formar parte de la Agenda Nacional, ya que ellos en este momento son coincidentes en el área centroamericana por la misma situación económica social y política de los mismos.

Con respecto a los problemas fronterizos, creo que la misma sociedad debe hacer los esfuerzos necesarios y casi llegar a exigir que las diferencias fronterizas, deben solucionarse por la vía política y no por la de las armas; esta propuesta es extensiva para los problemas que afectan la seguridad interna de los países en el istmo; lo cual permitiría a cada Estado a través de su gobierno el poder emplear estos recursos (que se pueden subutilizar en la solución de los conflictos por la vía violenta), en sectores que ameriten ser reactivados para encontrar satisfacciones básicas en un inicio y posteriormente mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

Lo anterior no quiere decir que estoy de acuerdo con la tesis que se escucha en el ambiente, de tratar de hacer desaparecer las instituciones de las fuerzas armadas, eso podría ser el peor error que una sociedad pueda cometer, pues al hacerlo pondrá en peligro su misma seguridad, ya que son las únicas fuerzas estructuradas, organizadas, entrenadas y adiestradas para poder hacer frente no sólo a las emergencias provocadas por el hombre, sino que también a las que genera la naturaleza misma, situaciones en las cuales las improvisaciones no son buenas, ya que la misma sociedad o parte de ella puede provocarlas.

Quiero en este comentario, tocar el aspecto de los militares en el negocio. Este tema quiero abordarlo desde la posición de que el ciudadano uniformado es doble sujeto ante la sociedad:

- Cuando se encuentra uniformado, y
- Cuando se encuentra sin uniforme y formando parte de la sociedad.

En ambos, tiene que cumplir deberes y tiene también derechos que la Constitución de la República con sus leyes y con leyes secundarias le otorgan estas oportunidades siempre y cuando cumpla con lo estipulado en las mismas.

Los empresarios del área han expresado en seminarios que ellos no se oponían a que instituciones del Estado que tienen fondos disponibles, puedan reactivar la economía a través de la inversión, siempre y cuando fueran tratados en igualdad de condiciones, es decir, de acuerdo a las leyes que a ellos, como empresarios, se les aplican.

Los Estados están tomando un nivel protagónico a nivel regional y su activismo nos hace tener esperanzas en llegar a conseguir acuerdos que aceptados en bloque les permita tener ventajas a todos en particular y en forma colectiva.

Todos los problemas o puntos de la agenda tienen cuatro puntos de coincidencia tanto en lo interno, subregional y externo, ellos son: actores, medios y ubicación, ya sea esta última geográfica o de posición social dentro de la sociedad y los procesos. Todos ellos no están aislados sino que se interrelacionan y presentan una corrección que no les permite actuar aislados, especialmente en lo referente a la corrupción, mal tan antiguo como la misma vida en el planeta, que trata de posesionarse a toda costa aprovechando el bajo nivel de valores morales y espirituales que nuestras sociedades agrupan y que ponen en peligro la seguridad nacional de cada país.

Coincido con el doctor Sojo en su afirmación sobre que las amenazas y desafíos políticos y militares tienden a diluirse y ser protagónicos en las agendas de seguridad, ocupando su lugar los problemas económico-sociales que están tomando preponderancia, debido al desorden y debilidad de nuestras economías, en las cuales se dificulta encontrar el camino para superar tales problemas y alcanzar el crecimiento y desarrollo económico que desconecte el detonador del estallido social que puede llegar de un momento a otro si no se satisfacen sus necesidades básicas fuera de ideologías, pero que sí pueden ser aprovechadas por reductos que aún quedan con ideas radicales que no admiten la negociación, el consenso y otras

formas de darle solución a los problemas o situaciones de peligro para la seguridad nacional, tanto en lo interno como en lo externo.

Lo anteriormente expuesto está basado en que el hambre, la pobreza, la salud, desnutrición, analfabetismo, desempleo, falta de oportunidades, exclusión, servicios básicos poco accesibles y falta de atención a los clamores de las mayorías, nos pueden llevar a peores situaciones de las que hasta hoy se han superado en el istmo, en donde de nuevo los gobiernos se vean enfrascados en posiciones antagónicas no sólo con grupos sino con una gran mayoría de la sociedad que demanda su bienestar y que el Estado en su derecho, tenga o se vea tentado al empleo de medios no adecuados para la solución de los desafíos que afronte.

Nuestros países ya no se pueden dar el lujo de afrontar los retrocesos que provocan los conflictos en el campo económico, político, social y militar ahora que se ha logrado alcanzar la paz en la región, gracias al esfuerzo propio y con la ayuda de organizaciones externas internacionales y a países que prestaron su colaboración.

La tarea por delante es grande, pero el reto hay que aceptarlo unidos, todos los ciudadanos organizados e interrelacionados y no en forma particular, poniendo todos nuestros esfuerzos para aceptar con nuestros gobiernos la responsabilidad que nos toca a cada uno, desde el nuevo concepto de seguridad nacional que se está manejando en el área. Los gobiernos por sí solos muy poco pueden hacer sin la colaboración de sus ciudadanos.

Seguridad en Centroamérica

Rodolfo Cerdas

El fin de la guerra fría en el mundo y de la caliente en el istmo, coincidieron con un proceso de apertura democrática que puso en cuestión los criterios de seguridad que habían prevalecido hasta la víspera. Estos, entendidos bajo el concepto de *seguridad nacional*, tendían a privilegiar la noción de enemigo interno, ubicar los conflictos en el contexto de la confrontación Este/Oeste y hacer aplicación de la doctrina de guerra de baja intensidad. Obviamente, esta manera de formular las cuestiones de seguridad, más que privilegiar el componente militar del concepto de seguridad, lo convertían en el elemento esencial.

La firma de la paz y las negociaciones subsiguientes en el istmo, colocaron a los países centroamericanos en la ruta no sólo de culminar los acuerdos de pacificación, sino de abordar la cuestión de la seguridad desde un ángulo nuevo, que exigía un enfoque integral que incluía, como factor esencial, el sistema de valores democráticos que había hecho su aparición en los sistemas políticos de la región.

Así, la inescapable dimensión militar que la problemática de seguridad conlleva, pronto apareció acompañada de otros factores socio-políticos de gran significado para la seguridad, como son por ejemplo los problemas de la pobreza y el desarrollo sostenible. Pero, además, como herencia no querida de la guerra de las Malvinas y de la desaparición del enemigo

externo común y claramente identificado con el bloque soviético o con la subversión comunista, el sistema interamericano de seguridad colectiva se vio comprometido de manera insalvable en la esencia misma de su definición conceptual de origen y en el sentido mismo de su función regional básica. Con todo ello, el aspecto castrense tuvo que ceder en importancia y dejó de ser el eje fundamental de los nuevos problemas de seguridad.

Concomitantemente, la problemática de seguridad mostró una complejidad mucho mayor de la que tradicionalmente se le había concedido en la política regional; y aunque algunos aspectos de la definición clásica de la seguridad y de las misiones esenciales de las fuerzas armadas siguieron vigentes, un amplio proceso de redefinición conceptual y doctrinaria se puso a la orden del día, ubicando el aspecto militar en un contexto mucho más amplio y omnicompreensivo.

No quiere decir lo anterior que en el nuevo enfoque democrático de la doctrina de seguridad, ésta dejara de incluir, como parte esencial, varios componentes de naturaleza castrense; o que éstos, por la ampliación del enfoque, resulten por eso mismo devaluados. Por el contrario, todo indica que la dimensión militar de la seguridad, como corresponde, sigue ocupando en la nueva agenda un lugar importante; pero éste, bien delimitado en el contexto más amplio en que ahora se le ubica, es sólo una parte integrante de una más amplia perspectiva que incluye, como partes esenciales del nuevo concepto de seguridad, diversos aspectos propios de la temática social, del desarrollo integral y de la seguridad ciudadana.

Esto mismo pone en cuestión una tendencia que se ha manifestado en el seno de las fuerzas armadas latinoamericanas, de buscar y hasta inventar nuevas misiones para los ejércitos con el fin de justificar una existencia que

aparece cuestionada en múltiples aspectos en la nueva realidad mundial globalizada. Con ello, se acaba de hecho tratando de militarizar diversas áreas de la vida social, las cuales se considera deben formar parte de una nueva competencia militar para garantizar el resguardo de la seguridad del Estado. Tal serían, por ejemplo, las nuevas misiones dirigidas al combate del narcotráfico, la lucha contra el delito internacional, la protección ecológica, el control de la delincuencia común, etc.

Según estas concepciones, tal ampliación de la jurisdicción funcional de las fuerzas militares, permitiría superar la crisis de identidad no declarada que aquéllas estarían padeciendo con el fin de la guerra fría y la evaporación inevitable de una de las razones principales que justificaba su existencia: el combate a la subversión y al enemigo comunista.

En la Centroamérica de hoy, siempre tan a la sombra de un pasado de militarismo, de desbordamientos castrenses y de ominosos resabios de cultura autoritaria, existe el peligro de sólo ver como parte de las tareas de seguridad las cuestiones sociales de la pobreza extrema y las urgencias del desarrollo integral, minimizando o dejando de lado otros aspectos de un alto contenido militar que son, en sus aristas positivas y negativas, de importancia real para la seguridad de cada país y de la región en su conjunto.

Una tendencia que no por explicable deja de ser errónea y peligrosa, ha hecho que a veces la retórica de la paz y el cambio a la democracia hayan tendido a *angelizar* a los diversos actores reales y a buscar *diluir o aminorar* los problemas, generando en las palabras primero, y en los enfoques después, un ambiente de concordancia democrática y de bienaventuranza política, que no se corresponden con los procesos objetivos que tienen lugar en la realidad. Como si para pronósticos alegres y frustrantes de esta naturaleza no

fuera bastante con los que tenemos ya con los institutos meteorológicos.

La verdad es que en la región subsisten problemas delicados, que en determinadas circunstancias pueden conducir directamente a confrontaciones entre Estados y naciones; y que podrían servir de pretextos mutuamente funcionales y de utilidad simbiótica, para que sectores castrenses y civiles de vocación autoritaria pretendan la recuperación de los perdidos espacios institucionales, ideológicos y presupuestarios de los institutos castrenses. Es claro que la potencia hegemónica y las presiones regionales militan en sentido contrario a la eventual agudización armada de estos problemas; pero ello no quita su eventual utilización política bajo diversos pretextos y el doble juego ya clásico en la región, de preparación y alerta de un lado; y de negociación y diálogo de otro.

Bastaría, para ilustrar lo que se dice, enumerar algunos de esos hechos de eventual relevancia política y militar:

- a Existen problemas de demarcación fronteriza, incluyendo aquí la delicada y sensitiva cuestión de la delimitación pendiente de las áreas marítimas en la región: entre Nicaragua y Honduras; entre Nicaragua y Costa Rica; entre Nicaragua y Colombia; entre Honduras y El Salvador; entre Belice, México y Guatemala, etc.
- b Hay dificultades migratorias ocasionadas por el éxodo masivo de nicaragüenses a Costa Rica; y por la presencia de *bolsones* de habitantes en la frontera de Honduras y El Salvador, además de nuevas emigraciones desde éste hacia aquél.
- c Subsisten graves desequilibrios y tensiones armadas en Nicaragua, pese a los esfuerzos y acuerdos de pacificación

que constantemente tienen lugar. Además, ya es usual la práctica militar en ese país de exigir una participación en ciertas negociaciones políticas, bajo la presión de actuaciones independientes de los militares, a contrapelo muchas de ellas de los acuerdos, compromisos e incluso órdenes de las autoridades civiles con países vecinos. Todas estas circunstancias resultan muy negativas y comprometen tanto la estabilidad política de la nación, como la definición clara de quiénes deben ser considerados los legítimos interlocutores del Estado nicaragüense; de cuáles funcionarios e instituciones, y de qué manera, deben intervenir para lograr verdadera eficacia en los acuerdos y negociaciones, para el tratamiento de ciertos problemas claves para la seguridad regional. Así, es frecuente que el Ministerio de Relaciones Exteriores se vea anulado en sus iniciativas y compromisos por las acciones que sobre esos mismos puntos adopta el Ejército Nacional.

- d No existen políticas comunes en lo referente al combate del narcotráfico; y esto hace bastante obvias y directas las presiones de las autoridades norteamericanas para asumir, por sí mismas, el control de los mares, los espacios aéreos e incluso los territorios nacionales, para controlar e impedir el trasiego de droga hasta su territorio. Estas presiones -más o menos disimuladas- pueden resultar lesivas para las soberanías nacionales y, eventualmente, aparecer como amenazantes para terceros países, como por ejemplo podrían ser Colombia y México.
- e Hay, además, tensiones interestatales relacionadas con la protección, el acceso y el uso de recursos naturales, como el agua, las riquezas marinas, la madera, el turismo, etc.

En resumen, es verdad que los problemas de la seguridad en Centroamérica responden a la nueva agenda democrática continental. Pero no es menos cierto que en ellos subsiste un componente político-militar, nacional, regional y continental, que obliga a resguardarse prudentemente de un excesivo optimismo, como el que usualmente tiende a acompañar la retórica de la paz en el istmo. La prevención del conflicto no radica en afirmar la ilusión de la paz, sino en identificar a tiempo las causas que lo provocan y saber abordarlas con realismo, firmeza y flexibilidad. Justamente, por un mal entendido pacifismo y una valoración equivocada de la solidez de la paz regional, uno de los peligros presentes es cerrar los ojos a la realidad socio-política lacerante que persiste en la región y que puede ser, por muy diversas razones, una fuente constante de amenazas a la seguridad regional.

II PARTE

**Sociedad y Estado:
experiencias extra-
regionales**

La transición hacia la democracia

Miguel Alonso Baquer

Conviene comenzar diciendo que en líneas generales las fuerzas armadas no sólo cumplen funciones políticas. Incluso cabe añadir que las suyas son y deben ser primariamente funciones militares. Pero en el contexto del análisis del comportamiento de los altos mandos militares, durante un período concreto de la historia reciente de España, resulta obvio reconocer que hubo una última función política, mejor que una función militar, en el primer plano de la opinión pública y que esta última función política de las fuerzas armadas asumida por un reducido número de militares colocados en el entorno del anterior Jefe del Estado, general Francisco Franco.

La función política realmente asumida por un grupo reducido de generales y almirantes entre 1959 y 1975 tuvo sentido en relación con las previsiones sucesorias en la Jefatura del Estado a título de Rey, y también lo tendría en relación con la transición desde un régimen autoritario, con fuerte participación de los militares en la toma de decisiones, hacia una democracia donde la participación tendía inexorablemente a disminuir. Estamos, pues, hablando de una función política residual a cargo de determinados mandos militares y de ninguna manera de un protagonismo militar dirigido al éxito de la transición... o de la reforma.

1 LA TERCERA OLA DE DEMOCRATIZACION

El horizonte de la coyuntura, -el último tercio del régimen del general Franco- puede y debe estar en lo que de manera gráfica ha llamado el profesor de la Universidad de Harvard, Samuel P. Huntington, "*la tercera ola de democratización*". Me refiero a una obra aparecida en febrero de 1991 cuyo título en la edición española era *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX* y en cuyo prólogo se decía lo siguiente:

"Este libro versa sobre un importante desarrollo político global -quizás el más importante de finales del siglo XX: la transición de unos treinta países desde un sistema político no-democrático a uno que sí lo es... la tercera ola de democratización en el mundo moderno comenzó, de manera poco convincente e involuntaria, veinticinco minutos después de medianoche, el martes 25 de abril de 1974, en Lisboa, Portugal".

Samuel P. Huntington agrupaba los sistemas políticos en tres grupos según predominara en ellos el totalitarismo, el autoritarismo o la democracia. En la categoría de no-democráticos tenía buen cuidado en distinguir hasta una decena de particularidades: monarquías absolutas, imperios burocráticos, oligarquías, aristocracias, regímenes constitucionales con sufragio limitado, despotismo personalista, regímenes fascistas, regímenes comunistas, dictaduras militares, etc... La "*tercera ola de democratización*" indicaba que, cronológicamente hablando, desde 1974 hasta 1991 se había hecho posible y hasta frecuente el paso desde cualquiera de ellos hacia alguna forma de sistema democrático o en vías hacia la democracia.

Huntington describía, además, como antecedentes una extensa "*primera ola*" que había sucedido entre 1828 y 1926 y una breve "*segunda ola*" que duró desde 1943 hasta 1962. La "*tercera ola*" venía, pues, a ocupar los últimos veinte años ya que, a su juicio, como contrapartida...

“...los gobiernos militares en Brasil, Argentina y, de forma más discutible, Chile y Uruguay... acordaron sostener la teoría de un nuevo tipo de sistema político, el *autoritarismo burocrático*”.

Y es que la transición más palpable en el marco de la “*tercera ola*” será precisamente la que ha llevado, día tras día, desde esa teoría del *autoritarismo burocrático* a la *plena democracia* a naciones tan significativas como España. El caso español, según Huntington, había sido un acelerador de la “*tercera ola*” imprescindible para los estudiosos del fenómeno.

No me parece particularmente feliz la presentación del *autoritarismo burocrático* como nuevo sistema político aparecido en torno a los años 1973-1975. El concepto de régimen autoritario es algo más antiguo y de una u otra manera aparece descrito y descalificado en textos de más de un siglo de antigüedad. El marxismo y el leninismo han venido denominando de deste modo tanto al régimen “*brumario*” de Napoleón III (1851-1870) como a la mayoría de los regímenes no-democráticos citados por Huntington, incluso a una fracción de los regímenes comunistas poststalinistas incoados en Hungría, Checoslovaquia, Yugoslavia y Polonia durante las décadas de vigencia para sus naciones del Pacto de Varsovia. La mixtura de burocracia y de autoridad ha venido siendo una de las salidas más frecuentadas por el Estado cuando una comunidad política no se entrega fácilmente a la simple alternancia entre el totalitarismo y la democracia y busca ser gobernada según los criterios de una “*tercera fuerza*”, al menos temporalmente hasta que la situación se aclare por sí misma y retorne al primer plano la sociedad civil.

El último tercio del régimen del general Franco expresaba una coyuntura de este tipo. Porque una vez juzgada internacionalmente por la mayoría de los países desarrollados la experiencia comunista como el “*gran fracaso*”, en frase de Zbigniew Brzezinski, lo sensato era el retorno al estudio de

una alternativa menos drástica que la abierta por el enfrentamiento de los dos bloques (comunismo-liberalismo) y tomarse en serio la verdadera opción modernizadora que cabe entre los dos polos: la elección de la senda que conduce a la democracia o la permanencia en el camino burocrático-autoritario que, de alguna manera, parecía haber ofrecido algunas ventajas para el mantenimiento del orden político o para el crecimiento económico en la España de los años "sesenta".

Para darnos una explicación pragmática del relativo éxito de las opciones autoritarias -nunca de la opción totalitaria- Huntington concede que la distinción entre orden y anarquía es siempre más decisiva que la distinción entre democracia y dictadura y aún se atreve a insinuar que un sistema autoritario bien regulado podría proporcionar un alto grado de seguridad y de orden para sus ciudadanos. Pero la clave de la duración de los regímenes autoritarios -más exactamente del burocrático-autoritario-, radica a mi juicio en que se alimenta del temor social al totalitarismo en mucha mayor medida que del recelo a las normas democráticas. Había bastado, viene a decirse en *La tercera ola*, la toma de conciencia del "gran fracaso" de la URSS para que se engendraran las condiciones del movimiento casi universal de la "ola democrática" que, en particular, acababa de trasladarse por el sur de Europa para saltar al ámbito iberoamericano, luego a Asia y que finalmente había diezmado también las dictaduras del bloque soviético entre 1989 y 1991.

Con notable lucidez Huntington ha subrayado que la mayoría de los países -veintitrés entre veintinueve-, que se democratizaron entre 1973 y 1991, ya habían tenido experiencias previas con la democracia. Y es que... siempre según el autor norteamericano...

“... la principal justificación ideológica para el autoritarismo en los tiempos modernos había sido el marxismo-leninismo... que proporcionaba una razón para el arraigo de la dictadura de un partido único y para que se gobernara por medio de una pequeña élite burocrática que se perpetuaba a sí misma”.

Aquí en España la experiencia previa al segundo intento formalmente democrático, había sido la de la Segunda República (1931-1939) y había que tener los ojos muy cerrados para no percibir que la circunstancia por la que aquella República hizo crisis entre las elecciones de febrero de 1936 y la sublevación de julio del mismo año, había sido lo elevado de la dosis de marxismo-leninismo anunciada por el frente populismo. Si se olvida esta premisa, que en sí misma le daba grandes posibilidades de conquista y de permanencia en el poder a los sistemas de tipo cesariano, bonapartista, bismarkiano o burocrático-autoritario, no resulta fácil el análisis de una cuestión tan concreta como debería ser la función política de las fuerzas armadas en el último tercio de la vida del general Franco.

Porque, en definitiva, una de las características que sirve mejor para aislar a los regímenes autoritarios a unos de otros -cualquiera sea su grado de burocratización final o de cesarismo inicial- y para distinguirlos de los regímenes democráticos pluralistas y de los regímenes del totalitarismo es medir con precisión la participación de los militares en la toma de decisiones de trascendencia política. La subordinación de los mandos militares al poder político es un principio que suele ser usado indistintamente por las democracias civiles y por los sistemas autoritarios que son los únicos, de hecho, sensibles y dóciles a los cambios de opción de las cúpulas militares.

La legitimidad de un régimen burocrático-autoritario se debilita en la medida en que cumple o corona sus primeras promesas de estabilidad y orden. Y es que, como también lo

subraya Huntington, en este tipo de régimen se trata siempre de una legitimidad negativa, es decir de una legitimidad apoyada en la atmósfera de sus orígenes y no de una legitimidad positiva derivada del ejercicio correcto de la acción de gobernar. No es conveniente olvidar a este respecto que fue en el último tercio del régimen del general Franco cuando España estuvo a punto de ser clasificada por el Banco Mundial entre los quince países del mundo con más altos ingresos "per cápita". Y que entre los principales países europeos que, por entonces, eran menos democráticos de lo que debieran haberlo sido por su grado de bienestar, España quedaba por delante de Portugal, Polonia y Checoslovaquia, en grados de desarrollo.

"En las dos décadas anteriores a sus transiciones de los años setenta hacia la democracia, España, Portugal y Grecia experimentaron un crecimiento económico explosivo. En los años sesenta, Laureano López Rodó, ministro de planificación de Franco, profetizó que España se convertiría en una nación democrática cuando su PNB 'per cápita' alcanzara 2.000 dólares USA. Así fue".

El libro de Huntington añade que la transición también avanzó gracias a lo que cita como "oportuna muerte de Franco en 1975" y, también, gracias a la más notable influencia del Concilio Vaticano II en la "*tercera ola de democratización*".

"La tercera ola de 1970 y 1980 fue mayoritariamente una ola católica. Dos de los primeros países de la tercera ola que se democratizaron fueron católicos (España y Portugal). Iberoamérica fue la que se democratizó más ampliamente. En líneas generales, tres cuartas partes de los países que transitaron a la democracia entre 1974 y 1989 eran países católicos".

2 EL CRECIENTE PESO DE LA BUROCRACIA CIVIL

El régimen burocrático-autoritario surgido de la victoria militar del 1 de abril de 1939 se venía aproximando inexorablemente hacia las ideas democráticas desde 1957 porque, eliminado el riesgo de la irrupción de un segundo frente-populismo y sorteada por el mismo régimen la complicación militar en los procesos de descolonización, el propio general Franco podía permitirse el lujo de dejar en residual la participación de los militares en la toma de decisiones de nivel político, lo que equivalía a subrayar, día tras día, mucho mejor lo burocrático del propio régimen que lo originalmente cesariano. Fue la burocracia civil del nuevo liberalismo económico de España lo que sustituyó a la función política protectora del régimen a cargo de los militares de carrera.

Antes de 1957 el régimen del general Franco había funcionado como dictadura personal o cesariana, es decir, como aquella forma de dictadura soberana, antes que comisarial, en la que una persona posee todos los poderes y es la única fuente de autoridad. El poder de los otros pronombres del régimen dependía del acceso al Jefe del Estado y Generalísimo de los Ejércitos, de la cercanía a él, de la identidad con sus pensamientos y del apoyo directo que éste les otorgaba.

Pero después de 1957 ya existen en España bases de poder cada día más independientes de lo que representan y son las instituciones militares. Huntington, siguiendo una tesis de Juan Linz, había hablado del benigno autoritarismo de la decadente dictadura de Franco, es decir, de una versión del autoritarismo en baja. Nosotros, en cambio, creemos que lo que debe ser subrayado es el mayor peso de la burocracia civil como la verdadera novedad de los años sesenta. Porque en 1930 -gobierno Berenguer-, fue el menor peso de esa burocracia lo que hundió a la Monarquía de Alfonso XIII.

La alusión a esta fecha -una crisis de gobierno particularmente significativa (1957)- nos sirve para caracterizar el peso decreciente de las decisiones del propio Jefe del Estado. Por ejemplo, antes de 1945, la influencia del general Franco había sido hegemónica en los tres sectores de la zona política donde operaban militares de carrera o de graduación: 1) el sector de la *política exterior*, que había tenido dos ministros del Cuerpo de Estado Mayor, Gómez-Jordana y Juan Beigheder; 2) el sector de la *política interior*, que mantenía en los Ministerios de Gobernación y Secretaría General del Movimiento especiales vinculaciones con hombres de los Cuerpos Jurídicos del Ejército, de la Armada y del Ejército del Aire y 3) el sector de la *política militar*, propiamente dicha, que se equilibraba desde la Jefatura del Alto Estado Mayor a través de las figuras de los tres ministros militares, siempre a cargo de hombres forjados en las armas combatientes (infantería, sobre todo, para Tierra; cuerpo general para la Armada y escala de vuelo para Aviación).

En 1962 -otra crisis de gobierno significativa- los tres sectores en los que todavía era patente la participación militar en la toma de decisiones aparecían marcados por una triple delegación de responsabilidad, de hecho, bastante personalizada. Además del arraigo de la estructura civil del Estado, con sus cuatro tendencias políticas en inestable equilibrio -la falangista, la tradicionalista, la democristiana y la monárquica proliberal-, se fijaba una referencia hacia la política exterior, que había de pasar por el almirante Carrero Blanco (D. Luis), ministro de la presidencia, una referencia hacia la política interior, que debía respetar los límites del cuadro marcados por el general Alonso Vega (D. Camilo), ministro de la Gobernación y una tercera referencia, estrictamente militar, que debía canalizarse a través del general Muñoz Grandes (D. Agustín), vicepresidente del Gobierno y Jefe del Alto Estado Mayor en una pieza.

Este modo de presentar los problemas del régimen anterior quiere decir, por una parte, que ya existen desde 1962 actores e instituciones burocráticas a cargo de la política exterior, de la política interior y de la política militar. En los dos primeros casos las estructuras son ya civiles sin apenas paliativos. Y hay que añadir que en el caso del sector que estamos llamando de política militar, incluso los militares, en su conjunto, no se comportan ya como políticos en potencia sino como profesionales de las armas a las órdenes de uno u otro ministro militar. Sólo los militares de muy alta graduación, D. Luis Carrero Blanco, D. Camilo Alonso Vega y D. Agustín Muñoz Grandes, quedan íntimamente asociados a los designios del Jefe del Estado en las tres esferas de influencia ya citadas.

La zona militar de influencia en *política exterior* tenía en 1962 un escaso desarrollo orgánico, siempre en la herencia de la veterana Dirección General de Marruecos y Colonias (a cargo del general del Cuerpo de Estado Mayor José Díaz de Villegas), luego denominada de Plazas y Provincias Africanas, de África o de Promoción del Sahara. El reparto tradicional interejércitos -el Gobierno General de Guinea para marinos de guerra y la Alta Comisaría de España en Marruecos, además de la administración del África Occidental Española (Ifni-Sahara), para militares del Ejército de Tierra-, le daba al ministro subsecretario de la Presidencia un billete de acceso a ciertos problemas de coordinación en el ámbito internacional.

La zona militar de influencia en la *política exterior*, por las mismas fechas, parecía estabilizado en la designación de dos o tres mandos militares: a) para la Dirección General de la Guardia Civil; b) para la Inspección de la Policía Armada y c) para la Dirección General de Seguridad. En esta órbita y en relación con los propósitos de la Secretaría General del Movimiento, hay que señalar la tendencia a la baja en la condición militar de unos pocos gobernadores civiles de provincia.

La zona militar de influencia en la *política militar*, propiamente dicha, resultaba de las internas tensiones entre los proyectos de los tres ministros militares. Pero en 1962 el Alto Estado Mayor va a asumir una función mediadora que, en principio podía afectar a las otras dos esferas, la exterior, cuando se realizaron los Acuerdos con los Estados Unidos y cuando se agudizaron los problemas de la descolonización africana y la interior, cuando se activaron tanto el desarrollo político del régimen como las alteraciones del orden público. En estas dos implicaciones resultaron inscritas las gestiones del general Díaz Alegría en los Estados Unidos y las del entorno del general Gutiérrez Mellado en la Sección que luego se llamaría de "inteligencia" del citado Alto Estado Mayor.

Si se quiere expresar nominalmente el nivel donde se fueron produciendo los actos (o las tomas selectivas de decisiones) de contenido militar durante el último tercio del régimen del general Franco conviene seguir las alternancias del prestigio de las tres personalidades ya aludidas, D. Agustín Muñoz Grandes, D. Luis Carrero Blanco y D. Camilo Alonso Vega. Estas alternativas, de hecho, atravesaron hasta cuatro fases diferentes.

- I Durante la primera fase, tienen prioridad los supuestos de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, según los cuales se carece, de hecho, de la figura de Vicepresidente de Gobierno y no se desglosan, de hecho, las atribuciones del Presidente del mismo y Jefe del Estado, Francisco Franco.
- II Durante la segunda fase, tienen vigencia los criterios de coordinación entre los tres Ministerios militares dictados desde el Alto Estado Mayor, a cargo del ya Capitán General Muñoz Grandes, a su vez vicepresidente del Gobierno particularmente entre 1962 y 1967. Es la hora

que culminará con la promulgación de la Ley Orgánica del Estado.

- III Durante la tercera fase, se produce la asunción por el almirante Carrero Blanco de la Vice Presidencia del Gobierno y, más adelante, de la Presidencia (1967-1973). Es la hora en la que el contenido de la Ley Orgánica de la Armada anuncia un distanciamiento de la política y una aproximación a la estrategia por parte de los órganos superiores de la defensa nacional.
- IV Durante la cuarta fase, irrumpe una estructura civilista de Gobierno con tres Vicepresidencias, ninguna de ellas de carácter militar, en la línea tutelada desde fuera de las instituciones militares por el Presidente Arias Navarro (1974-1975). Es la hora del Proyecto de Ley de Defensa Nacional tramitado por el teniente general Díez Alegría.

Entre la primera y la segunda fase se transita, en términos militares, desde la prioridad de la política militar hacia la preferencia por la política exterior. Entre la segunda y la tercera se transita, también en términos militares, desde la preferencia por la política exterior hacia la obsesión por la política militar. Tres nuevos nombres van a resultar inscritos en los tres tránsitos, el teniente general Barroso y Sánchez-Guerra, el teniente general Díez Alegría y el almirante Nieto Antúnez, este último el más adecuado para explicar el tránsito entre la tercera y la cuarta fase, a su vez absolutamente volcada hacia los problemas internos tanto de la sucesión en la Jefatura del Estado como de la transición hacia alguna forma de democracia.

En un estudio más pormenorizado habría que incluir otros elementos constituyentes de la élite militar implicada en la función política, pero el análisis de las personas de condición militar que ocuparon altos cargos en las tres esferas de

influencia y de los puestos adecuados para ejercerla revela que apenas penetraron en lo esencial y no marcaron cambios decisivos de orientación.

En la obediencia de la Subsecretaría de la Presidencia debemos situar, además de la Dirección General de Marruecos y Colonias, a la Alta Comisaría de España en Marruecos, al Gobierno General de los Territorios Españoles del Golfo de Guinea y al Gobierno General del Africa Occidental Española.

En la subordinación funcional al Alto Estado Mayor debemos incluir a las Direcciones de las Escuelas y Centros Superiores de Enseñanza Militar, particularmente al CESEDEN y a los Servicios de Inteligencia (Información) de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire.

En la disciplina del Ministerio de Gobernación, matiza con lealtades al correspondiente titular de la Secretaría General del Movimiento, a las Direcciones Generales de Seguridad y de la Guardia Civil, a la Inspección General de la Policía Armada y a los Gobiernos civiles en la medida en que estuvieran regentados por militares.

En general, los nuevos tenientes generales y almirantes, cuando en sus destinos sucesivos gravitaban hacia el Alto Estado Mayor, hacia la Capitanía General de Canarias y hacia la Alta Comisaría de España en Marruecos, entraban en la zona de influencia del Ministro Subsecretario de la Presidencia, cuando se hacían cargo de responsabilidades en las Capitanías Generales de Madrid y Barcelona, quedaban atraídas por sugerencias procedentes del Ministro de Gobernación y cuando permanecían en el entorno más profesional -es decir, el menos abierto hacia la esfera de lo político-, tendían a hacerse cargo, por ejemplo de la Casa Militar del Jefe del Estado, del Consejo Supremo de Justicia Militar, de la Dirección del CESEDEN o de las Escuelas Superiores, además de las

inevitables Jefaturas de alguno de los Estados Mayores Centrales de los tres Ejércitos. El equilibrio resultaba -o la disfuncionalidad-, de un complicado sistema de compensaciones ideológicas o sentimentales que evitaba las exageraciones en un órgano en concreto de una tendencia o de otra en cuestiones políticas.

Son fáciles de explicar las razones que llevaron a Francisco Franco a situar al hombre que creía adecuado en la cabecera de cada uno de los tres grandes sectores -exterior, interior y militar. También es comprensible el significado de las personalidades de condición castrense adscritas de hecho a lo exterior, lo interior o lo militar propiamente dicho. Lo más clarificador del proceso será la final absorción por Presidencia de las mayores responsabilidades al hilo de tres hechos luctuosos, la muerte por este orden de los tres Capitanes Generales, Muñoz Grandes en 1970, Alonso Vega en 1971 y Carrero Blanco en 1973. Ni Barroso, ni Díez Alegría, ni Nieto Antúnez sucedieron, de hecho, en ninguna de las tres esferas al predecesor que, en principio, tenían preconizado suceder.

3 SÍNTESIS DEL PROCESO DE DESCARGO EN LA CIVILIDAD

La síntesis del proceso general de descargo de la función política, antes atribuida a los mandos militares, en políticos de condición civil, podría ser ésta:

Cerca de D. Agustín, la función política buscaba la consolidación de un tipo de profesionalidad militar que estuviera en línea de continuidad con el espíritu del Movimiento Nacional en su versión falangista. Cerca de D. Luis, la citada función política abría paso a una autonomía civil, desarrollista en suma, de sentido modernizador y atlantista en términos militares en versión conservadora. Cerca de D. Camilo, la función política pretendía el ejercicio

de una pura administración o mejor aún, de un orden público como condición *sine qua non* para el bienestar social pero siempre de espaldas a la reforma política.

Es muy conveniente, para seguir el hilo de los cambios, que se ponga de relieve la creciente profundidad del foso que se fue abriendo entre la función todavía política de la élite militar, aquí seleccionada como sumamente expresiva del trance, y las funciones militares de los demás miembros cualificados de las tres fuerzas armadas. El puente entre ambos sectores fue ocupado esencialmente por los servicios de información o de inteligencia cuya acelerada renovación durante el quinquenio 1970-1975 reportaba la novedad de un núcleo de jóvenes jefes y oficiales de notable calidad asomado al problema político tanto de la sucesión como al de la democratización o reforma democrática del régimen.

Pero el desplazamiento del centro de gravedad de la toma de decisiones se produjo, primero, desde el lugar donde estaba Muñoz Grandes, dotado de poderes vicepresidenciales sólo hasta 1967, hasta el lugar donde permanecía Carrero Blanco, circunscrito al problema sucesorio y a la comprensión de la coyuntura internacional y segundo, desde esta posición hasta la que venía siendo regulada por los criterios de Alonso Vega. A partir del 20 de diciembre de 1973 el equipo de Carlos Arias Navarro prolongó los modos administrativo-burocráticos del entorno del antiguo Ministro de Gobernación. Resumamos el proceso de manera simple pero, a mi juicio, suficientemente clarificadora.

El punto de partida del debate interno conviene situarlo en la presentación del *Proyecto de Ley Arrese* para la estructura del Estado. La Ponencia nombrada por el Consejo Nacional del Movimiento el 17 de mayo de 1956 no tiene más nombre de condición militar que el entonces contralmirante Carrero Blanco. Según la propuesta, la Secretaría General del

Movimiento se convierte en el eje político de todo el sistema. Los recuerdos publicados del Ministro Secretario General acusan dolor por el despego, a su juicio sorprendente, de Muñoz Grandes y sólo una discretísima discrepancia respecto al contralmirante. Por entonces resulta significativo que durante el viaje oficial a Londres del Ministro de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, el 14 de agosto del mismo año, el encargo de despacho queda en manos de Carrero, al igual que durante otro viaje entre octubre y noviembre a Turquía, en plena crisis anglofrancesa de Suez y en el momento culminante de la rebelión húngara. El 14 de diciembre será la fecha elegida por Carrero para la entrega de una alternativa al Proyecto de Ley Arrese seguramente preparada por Laureano López Rodó. En el mismo Consejo de Ministros se crea la Secretaría General Técnica de la Presidencia y pasa a ocuparla el citado catedrático. Lo decisivo es que dos cuestiones importantes, una exterior -la política respecto a los países árabes-, y otra interior -la reforma institucional-, quedan transferidas a la subsecretaría de la presidencia clausurando así un enlace tácito entre los Ministros militares y la Secretaría General del Movimiento en torno a una y otra cuestión.

Entre el 30 de enero y el 25 de febrero del mismo año de 1957 dos acontecimientos siembran lo que luego provocará un desconcierto interpretativo: 1) la muerte del Capitán General de Cataluña D. Juan Bautista Sánchez, inscrita en las tensiones pro-restauracionistas a favor de D. Juan de Borbón y 2) la salida de Muñoz Grandes del Ministerio del Ejército. En principio, se negó que este giro en el contenido de la función política del sector militar de la sociedad ratificaba una aproximación a la Monarquía y un alejamiento de las tesis de Arrese. Los tres nuevos Ministros militares, generacionalmente coetáneos en grado sumo -Barroso (1893), Abárzuza (1896) y Rodríguez de Lecea (1894)-, conviven en el mismo gobierno con los jurídicos militares de la generación joven, José Solís (1913) en el Movimiento y Navarro Rubio (1913) en

Hacienda, y también con dos veteranos militares, Alonso Vega (1889) en Gobernación y Jorge Vigón (1893) en Obras Públicas. Pero sólo faltaban cuatro meses para que Muñoz Grandes (1896) pasara a la Jefatura del Alto Estado Mayor, cinco meses para que se aprobara la *Ley de Régimen Jurídico de la Admisión del Estado* y nueve meses para el estallido de la crisis prebélica de Ifni fechada en la agresión del 23 de noviembre.

No hubo grandes diferencias gubernamentales en la presentación estratégica de un dualismo monarquizante que luego se agudizaría en torno al regencialismo como alternativa a la restauración. Tampoco había graves disparidades en el orden político de sustitución. Caso de accidente en la persona del Jefe del Estado: Muñoz Grandes, precedería a D. Camilo y éste quedaba muy por delante de Carrero Blanco.

El cierre en la administración española del Protectorado marroquí deja ver una rendija del problema entre el sentido gubernamental civil o militar que se abría para Ifni y para el Sahara. En agosto de 1961 era perceptible un avance de la relación, vía detallados informes, del ya vicealmirante Carrero con el Jefe del Estado. Pero el 24 de diciembre del mismo año el accidente de caza certificará que es el Ministro de la Gobernación, a la hora de suministrar anestesia al general Franco quien deberá "tener cuidado con lo que ocurra" y quien tendrá que "ponerlo todo bajo el mando del Jefe del Alto Estado Mayor D. Agustín Muñoz Grandes". Lo decisivo radica en que D. Agustín es el único Capitán General de Ejército no en que fuera, porque no lo era- miembro del Gobierno, ni en que fuera Jefe del Alto Estado Mayor, nada más que un destino.

El Gobierno constituido en 1962 -al que con ironía Luis Suárez Fernández llama *Gobierno Muñoz Grandes*- tiene Vicepresidente, pero esta Vicepresidencia es formal y

materialmente militar. Se explica como medio para la coordinación de los Estados Mayores. El sector militar del gobierno que no ocupaba un ministerio militar -Luis Carrero, Alonso Vega, Jorge Vigón, José Solís, Navarro Rubio, etc. ... no padece alteraciones. Los ministros militares vuelven a darnos una terna generacionalmente coherente: Pablo Martín Alonso (1896), Pedro Nieto Antúnez (1898) y José Lacalle Larraga (1897). Cada día está más clara la ampliación de los poderes del triángulo encerrado en los vértices que ocupan Muñoz Grandes, Alonso Vega y Carrero Blanco. La muerte de Pablo Martín Alonso el 11 de febrero de 1964 y su inmediata sustitución por Camilo Menéndez Tolosa (1899) no alterará el esquema. Lo importante será la promulgación de la *Ley Orgánica del Estado* en noviembre de 1966 cuando Laureano López Rodó es ya el Ministro del Desarrollo y puede certificarse el progreso de los poderes de la burocracia civil del régimen.

Los tres meses que transcurren entre el cese por incompatibilidad del *cargo* con el Consejo del Reino del Vicepresidente militar Muñoz Grandes (22 de junio de 1967) y la promoción de Carrero, ya almirante desde 1966, a Vicepresidente universal (21 de septiembre) producirá un más que significativo desplazamiento de la Presidencia hacia todo lo que había defendido Carrero en el ámbito de la política interior. Los Servicios de Información con fuerte participación de jóvenes jefes y oficiales serán atraídos hacia Presidencia. El relevo en Asuntos Exteriores de Castiella por López Bravo en octubre de 1969 anunciaba un descenso en las atribuciones de la Jefatura del Alto Estado Mayor para las relaciones internacionales. El posterior destino del general D. Manuel Díez Alegría a la Dirección del CESEDEN le situaba en una posición algo menos dependiente del Alto Estado Mayor y algo más próxima a la cabecera del Gobierno.

La crisis de 1969 -mientras el escándalo Matesa no hace más que agigantarse entre la fecha de su detección el 6 de

diciembre de 1968 y la de su publicidad en el Consejo de Ministros celebrado en el Pazo de Meirás el 14 de agosto siguiente-, arrastra en pleno al sector del Gobierno sentimentalmente afecto a D. Agustín (Fraga, Solís, Castiella) pero por otras razones (la edad) también deja fuera a D. Camilo. No obstante, unos meses más tarde, se le hará capitán general de ejército.

En teoría dos de los nuevos ministros -Tomás Garicano Goñi (1910) y Torcuato Fernández Miranda (1915)-, prometían una cierta continuidad con el sentido político de sus predecesores; pero ambos girarían al punto hacia la posición de D. Luis. El análisis de la gestión de los tres ministros militares -Castañón de Mena, Baturone y Julio Salvador-, no ofrece dudas sobre el cumplimiento de funciones militares mejor que políticas, en todo caso continuistas en lo que a la fidelidad plena al Jefe del Estado se refiere. El orden de sustitución por accidente ya no se vincula ni a D. Agustín ni a D. Camilo. D. Luis está colocado en un nivel más alto y cuenta con dos enlaces oficiosos, uno hacia la esfera de la política exterior (Díez Alegría), en el Alto Estado Mayor desde la muerte de Muñoz Grandes y otro hacia la esfera de la política interior (Nieto Antúnez) en los aledaños de la Secretaría General del Movimiento. El equipo de D. Camilo queda en la sombra quizás atento a la política militar propiamente dicha, donde el teniente general en la reserva (Barroso) presionaba a favor de la restauración monárquica en el seno de las Cortes como Procurador de libre designación.

La cadena de fallecimientos -Muñoz Grandes, Alonso Vega y Carrero Blanco-, produce los ceses, por este orden, del coronel San Martín el 17 de enero de 1974 en el Centro de Documentación de la Presidencia y del teniente general Díez Alegría el 20 de junio de 1974 en el Alto Estado Mayor. Por si fuera poco, la muerte en accidente de carretera del Ministro Secretario General del Movimiento del Gobierno Arias

Navarro, Herrero Tejedor, tres días más tarde, deja el campo político cubierto por los hombres, en su momento, de D. Camilo Alonso Vega. Las tres Vicepresidencias entonces vertebradas para el logro de las previsiones sucesorias tienen condición civil. Es la hora del "espíritu del doce de febrero".

La tentación del momento era -y lo fue de hecho-, la reconstrucción fuera del Gobierno de un poder militar autónomo. Para ello convenía debilitar el peso sobre las fuerzas armadas de los tres Ministros militares y desvalorizar su papel en los Consejos de Ministros. Es exactamente lo que se propició en los Consejos Superiores de los tres Ejércitos.

En el límite, esta orientación tendía a recrear, institucionalizándola, la figura de Generalísimo. Un órgano, la Junta de jefes de Estado Mayor, asumiría el mando conjunto de los tres Ejércitos. Los tres Jefes de E.M., supremos eslabones de las tres cadenas de mando, la terrestre, la naval y la aérea, convertirían a los tres Ministros en figuras declaradas a extinguir en cuanto apareciera un Ministro de Defensa, civil o militar. La figura del Generalísimo, situada en el nivel de las otras tres funciones -la del Jefe de Estado, sucedido por el Rey, la de Jefe del Gobierno, convertido en Presidente del poder ejecutivo y la de Jefe Nacional del Movimiento, delegada en el Presidente del Gobierno-, coronaba la repartición de los poderes asumidos en Salamanca por el general Franco el 29 de septiembre de 1936.

La tentación no prosperó, de hecho, porque la consulta (que fue elevada a una reunión de la Junta de Defensa Nacional a comienzos del verano de 1974) indignó a quien la presidía, D. Carlos Arias Navarro. Arias Navarro se había esforzado por civilizar el núcleo de su gobierno con tres Vicepresidencias civiles y ninguna militar. Se había esforzado también, por reducir el área de influencia de los Servicios de Información de la Presidencia del Gobierno. En absoluto quería sentar las

bases para la existencia de un organismo (citado en la Ley Orgánica del Estado) para otros fines que no fueran el ejercicio del mando militar en sentido estricto. Ni siquiera la idea de volver a tener al frente de la Subsecretaría de la Presidencia, con categoría de Ministro, a un militar de carrera le resultaba Trata. Sólo después de la muerte de Francisco Franco y durante seis meses, aceptó la existencia de un Vicepresidente para Asuntos de la Defensa en la persona del Teniente General De Santiago.

La función militar de las fuerzas armadas debía absorber plenamente a los residuos de función política que se conservaban todavía y no, al contrario: llenar con nuevas funciones políticas a lo que empezó a llamarse cúpula militar. Profesionalizar a las fuerzas armadas estaba en el horizonte de todas las tendencias políticas de la transición hacia la democracia y también en el horizonte de los cuadros de mando próximos al acceso al generalato.

Incluso el aliento durante las décadas de los años sesenta y setenta de la Hermandad de Alféreces Provisionales, ejercido desde el Ministerio del Ejército, es decir, desde otro punto de apoyo que el que se ofrecía a las asociaciones políticas en la Secretaría General del Movimiento, tenía más que una intencionalidad militarista un propósito moderador de la transición a todas luces inevitable. Se trataba de una veneración del conservadurismo del Régimen en la sociedad civil, nunca en las Unidades, Centros y Dependencias de las Fuerzas Armadas, pero tampoco en el ámbito donde la salida normal tuviera que ser el partido político.

El porvenir de las fuerzas armadas españolas ya no estaba en la realización de función política alguna sino en las propuestas de modernización técnica y orgánica según el modelo de la Alianza Atlántica. Desde 1957 el conjunto militar no había hecho más que distanciarse de una función

política evidentemente restringida a una minoría de los cuadros de mando brotados en la experiencia de la guerra civil. Siempre se había vinculado la noción misma de militar de carrera a una evolución en tres tiempos. Primero se le desinteresó de las implicaciones en la política exterior, después se le apartó de la política interior -con las notables excepciones en el campo de los servicios de información que ya hemos señalado- y, finalmente también se le inhibió de la política militar. Se dio un verdadero repliegue hacia la profesionalidad tanto más serio cuanto más se hacían notorias las excepciones.

Dos distinciones de carácter operativo marcaban diferencias de sensibilidad entre los militares de carrera: 1) la distinción entre fuerzas de intervención inmediata y fuerzas de defensa operativo del territorio y 2) la distinción entre *amenazas* compartidas por la Alianza Atlántica y *amenazas* no-compartidas por ésta, localizadas en el escenario norteafricano. El énfasis de unos en la intervención inmediata para cubrir amenazas no-compartidas le daba prioridad en la modernización, por este orden, al Arma Aérea y a la Armada. El énfasis de otros en la defensa operativa del territorio para cubrir la amenaza soviética, compartida con la OTAN, subrayaba la urgencia de la modernización del Ejército de Tierra.

Dos cuestiones pendientes -el cuidado por el cumplimiento de las previsiones sucesorias y la moderación de los límites de la inevitable reforma política-, agudizaban lo que la Ley Orgánica del Estado había definido como la defensa del orden institucional. Incluso una coyuntura internacional, localizada en Portugal por la actividad del movimiento de las fuerzas armadas, hacía pensar que, de hecho, era en la élite funcional del ejército de tierra -el sector terrestre de las fuerzas armadas españolas- donde se dilucidaría la opción decisiva entre la resistencia militar al cambio modernizador y la aceleración de este mismo cambio.

En definitiva, la prudencia política aconsejaba primero huir de la polarización, resistencia versus aceleración- y luego propugnar la moderación en el seno de las fuerzas armadas del pluralismo que se predicaba para la reforma del sistema. El cambio era -debía ser en la tercera ola de democratización- una cuestión civil, una reforma institucional o constitucional que podía llevarse adelante sin ruptura, desde la ley anteriormente vigente a la ley posteriormente consensuada, sin otorgarle a sector alguno de las fuerzas armadas el menor protagonismo. Pero esta cuestión pertenece a un período posterior al fallecimiento del general Franco.

4 LAS INFLEXIONES FINALES DE LA POLITICA MILITAR DEL "REGIMEN"

Desde la muerte -asesinado-, del primer Jefe de Gobierno de la Ley Orgánica del Estado, almirante Carrero Blanco, el 20 de diciembre de 1973 (en cuyo programa de Gobierno de 14 de junio del mismo año se había formulado, entre otras, la línea básica número 8 alusiva a las fuerzas armadas), hasta la redacción definitiva del nuevo texto constitucional (elaborado en las Cortes surgidas de las elecciones legislativas del 15 de junio de 1977), el esquema orgánico donde se había venido inscribiendo la política de defensa no había dejado de estar sometido a durísimas pruebas. Como no podía menos de suceder por la magnitud del cambio sobrevenido, la transición ha supuesto tensiones y modificaciones de rumbo que, finalmente, no han perturbado sustancialmente la estabilidad.

El punto de partida estaba nítidamente formulado en la Declaración del nuevo Gobierno de Carrero Blanco:

"El Gobierno prestará especial cuidado al perfeccionamiento y modernización de sus Fuerzas Armadas y estudiará y tomará las medidas necesarias a tal fin".

“Las fuerzas armadas, a quienes la Ley Orgánica del Estado confía la alta misión de garantizar la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional son expresión permanente del depósito sagrado de virtudes de nuestro pueblo al servicio de la nación y, por ello, la permanente demostración de la voluntad del pueblo español de defender a toda costa su independencia, sin admitir injerencias extrañas, cualquiera que sea la índole de las mismas”.

Cualquiera que sea la trascendencia de las tensiones y la gravedad de las modificaciones de rumbo, lo importante es señalar las circunstancias en torno a las que llegó a producirse una especial atención -española e internacional-, al comportamiento político de las instituciones militares.

La visión habrá de ser esquemática. El mejor servicio que se puede, de momento, prestar a las futuras investigaciones de tan interesante proceso de modernización política, es, posiblemente, la fijación de los momentos sobre los cuales ha incidido la atención de la opinión pública. Y dentro de ellos, los momentos que determinaron relevos en las personalidades de condición militar responsables de la tarea de dar suficiente apoyo militar al proceso del cambio.

Las circunstancias más críticas se presentaron en cuatro cuestiones que, por su fondo, remitían a los problemas sobre los cuales en la historia contemporánea la sociedad española había contemplado múltiples ejemplos de participación militar en las decisiones políticas.

Fueron estos: 1) *La sucesión en la Jefatura del Estado*. (Las interinidades o regencias habían sido en el pretérito hispano ocasión de conflictos políticos con participación de fuerza armada). 2) *La actuación de las unidades del Ejército en conflictos derivados de la colonización o descolonización*. 3) La implicación de estas mismas unidades en conflictos derivados de las

alteraciones sociales de carácter interno o subversivo y 4) La inquietud por el *desenlace de decisiones gubernamentales* que podían entrañar riesgo para la unidad de la Patria.

Las cuatro endémicas circunstancias de alteración del equilibrio institucional se presentaron entre 1974 y 1978. De ninguna manera resulta secundario el orden en el que las cuatro crisis se fueron resolviendo, ya que las medidas adoptadas se apoyaron en el resultado alcanzado en la resolución de la crisis inmediatamente anterior.

Primera crisis: enfermedad y muerte del general Franco

La sucesión de la Jefatura del Estado en la persona de D. Juan Carlos de Borbón, a título de Rey, se ajustó en todo a las previsiones. La asunción con carácter interino de la Jefatura del Estado en los días de la última enfermedad por parte del Príncipe de España -octubre de 1975- y la proclamación del nuevo Rey fueron acatadas sin la menor fisura por la totalidad de los miembros de las fuerzas armadas. La 'Operación Lucero' fue coronada con impresionante precisión y evidente consenso popular a partir del 20 de noviembre.

Segunda crisis: autodeterminación del Sahara español

El acuerdo tripartito para la descolonización del Sahara, suscrito en Madrid por los representantes de los Gobiernos de España, Marruecos y Mauritania, con la significativa ausencia de Argelia (la potencia norteafricana que finalmente asumió la defensa de los derechos del Frente Polisario) -14 de noviembre de 1975-, marcó el principio de una distensión de la crisis provocada por la famosa "marcha verde" que había sido organizada por el Rey de Marruecos en plena enfermedad de Franco. Con todo, la crisis no quedó despejada para los militares españoles en el Sahara hasta el acto final del repliegue -26 de febrero de 1976. La 'Operación Golondrina' con

algunas tensiones, que no rebasaron el nivel de la polémica en los medios de comunicación social, terminó también sin incidentes en plena gestión del primer Gobierno de la Monarquía presidido por Carlos Arias Navarro.

Tercera crisis: la legalización del Partido Comunista de España

La decisión fue adoptada por el Gobierno de Adolfo Suárez el viernes de la Semana Santa de 1976 una vez aprobada popularmente la Ley de la Reforma Política -referéndum de 14 de diciembre de 1975- y poco antes de producirse la convocatoria de elecciones generales (legislativas y constituyentes). La repercusión de este gesto en el ámbito de las instituciones militares había de ser notable dada la significación que ya en la guerra de 1936 a 1939 había encarnado el comunismo internacional. Sin despreciar las censuras que a nivel nacional acompañaron a esta decisión debe reconocerse que sus efectos sobre la estructura militar quedaron reducidos a mínimos relevos personales en puestos de importancia.

Cuarta crisis: el restablecimiento de la generalidad de Cataluña

Era el primer paso en la búsqueda de un nuevo sistema político con participación en las decisiones de los llamados entes territoriales autonómicos. Tiene lugar unos meses después de la celebración el 15 de junio de 1976 de las elecciones generales (29 de septiembre). Hay que hacer constar que para la mentalidad de muchos militares la situación dramática vivida por España en julio de 1936 no podía desglosarse del planteamiento que en el tema de los Estatutos autonómicos propició la Segunda República. También en este punto hay que conceder que las repercusiones en el ámbito de las instituciones militares no entrañaron, por sí mismas, ninguna crisis de estabilidad.

5 LA VICEPRESIDENCIA PARA ASUNTOS DE DEFENSA

El documento clave para el análisis de la mentalidad del equipo de militares que colaboró con Carlos Arias en el primer Gobierno de la Monarquía es la conferencia pronunciada por el Teniente General D. Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil en los Actos conmemorativos del XII Aniversario de la creación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), bajo el título *la Defensa de la Comunidad Nacional*. Se trataba del Vicepresidente del Gobierno para Asuntos de la Defensa -nueva figura orgánica de ministro sin cartera, compatible con la continuidad de tres ministros militares para las carteras de Ejército, Marina y Aire, en el seno del gobierno, establecida en la Ley Orgánica del Estado.

He aquí la síntesis de la conferencia:

- *La Defensa Nacional, y su columna vertebral, las fuerzas armadas, tienen un indudable valor político.*
- *El depósito de lo permanente que el artículo treinta y siete de la Ley Orgánica del Estado nos confía para su defensa permite soluciones mercedoras de nuestra comprensión y respeto.*
- *La solución óptima puede ser en el futuro un Ministerio de Defensa, y tal vez un Ministro militar al frente de cada uno de los tres actuales Departamentos.*
- *La verdad (sobre el Sahara) es que allí estuvimos solos, ni siquiera la población del territorio se puso resueltamente a nuestro lado.*
- *Para nosotros, doctrina es el conjunto armónico de valores permanentes, de saberes esenciales que están por encima de la constante inestabilidad de los seres y de las cosas.*

En el mes de septiembre de 1976, tras el nombramiento para el cargo de Teniente General Jefe del Estado Mayor del Ejército a favor del Teniente General D. Manuel Gutiérrez Mellado, a propuesta del todavía Ministro del Ejército, Teniente General D. Félix Álvarez-Arenas, se produce el cese del Vicepresidente para Asuntos de la Defensa, al parecer, por falta de acuerdo con la política sindical del Gobierno Suárez. La sustitución se hace en la persona del Teniente General Gutiérrez Mellado. Un cruce de cartas entre el General De Santiago y el General Iniesta Cano provoca sendos correctivos de reprensión por faltas leves, sin mayores consecuencias.

La solución de la crisis, meses después prolongada por la dimisión del almirante Pita da Veiga, como Ministro de Marina (que lo había venido siendo desde antes del Gobierno Carrero Blanco) con ocasión de la legalización del Partido Comunista de España, no llegaría hasta que, después de las elecciones de junio de 1977, no asumiera el Teniente General Gutiérrez Mellado la Vicepresidencia Primera del nuevo Gobierno Suárez y la cartera de Ministro de Defensa Nacional con desaparición de los Ministerios militares.

Entre el cese del general De Santiago y la asunción de la cartera de Defensa por el general Gutiérrez Mellado la política militar estuvo presidida por el texto que, precisamente en septiembre de 1976, redactó este último para dar a conocer los propósitos del entonces Jefe del Estado Mayor Central del Ejército de Tierra.

El nombramiento de Gutiérrez Mellado extrañaba de alguna manera la vuelta de la hoja al problema sahariano. No debe olvidarse que una de las razones que explicaban el nombramiento del general De Santiago en los primeros días de 1976 fue el hecho de haber desempeñado pocos años atrás el Gobierno General del Sahara.

La documentación clave para el conocimiento del proceso de autodeterminación y descolonización del Sahara ha sido desvelada en importante medida por la serie de intervenciones informativas del Congreso iniciada por la del coronel Rodríguez de Viguri el lunes 13 de marzo de 1978 y seguida por la del, entonces, Gobernador General, Gómez de Salazar, de quien fue, el citado coronel, Secretario General.

Al margen de las intervenciones de las personalidades con responsabilidad política, plenamente satisfactorias a este nivel, interesa destacar la frase de Rodríguez de Viguri, "llegué al Sahara a poner en marcha el proceso autonómico para después frenarlo".

El coronel Rodríguez de Viguri había ocupado años atrás destinos en el Aaiun, particularmente en la etapa inmediata a las operaciones hispano-francesas de 1960. Fue Secretario General desde junio de 1974 hasta enero de 1976. En su informe constató hasta cuatro situaciones:

- apertura del *proceso de autodeterminación*, recogida en el estatuto del territorio, a iniciativa del general Franco.
- *internacionalización del conflicto*, a partir de la visita de la misión de la ONU.
- descolonización favorable a Marruecos en las jornadas inmediatas a la "*marcha verde*".
- *acuerdos tripartitos* de retirada negociada de los efectivos militares españoles.

Las diversas argumentaciones que siguieron a la del coronel Rodríguez de Viguri -a la que hemos destacado por el hecho de haber sido la más ajustada a las pretensiones polémicas del Partido Obrero Socialista Español (PSOE), tardío

defensor desde España de las pretensiones proargelinas del Frente Polisario-, no desmienten la contradictoria actitud de quienes, habiendo frenado las vías hacia la autodeterminación, pasaron a creer que un Sahara independiente sería utilizado como plataforma del grupo independiente NTAIAC (Canario) y podrían acarrear problemas en Ceuta y Melilla.

Pero, en cualquier caso, se puso de relieve que el temor a internacionalización del conflicto llevó al Gobierno Arias a extremar sus cuidados por no perturbar con el problema saharauí los excelentes resultados internacionales obtenidos por el cumplimiento de las previsiones sucesorias y por la estabilidad interior de hecho garantizada por la ausencia de bajas en las filas de las unidades militares destacadas en aquel territorio.

Un criterio equilibrado sobre las circunstancias de la que hemos llamado *segunda crisis* pone de relieve una cierta amargura en los cuadros del Ejército por la rápida sucesión de las posiciones políticas, pero no desmentirá ni el hecho indudable del acatamiento a las decisiones ni, en medida importante, la aceptación de las razones que llevaron al Gobierno Arias a su prudente postura africana.

Llegaba, pues, la *tercera crisis* -legalización del Partido Comunista-, cuando las dos crisis anteriores -la Sucesión y el Sahara-, no exigían a las instituciones militares ningún particular esfuerzo. Nada afectaba a las tareas que en el futuro pudieran serles asignadas. Llegaba, también, cuando la inmovilización de las gestiones cerca de la NATO y la polarización de la opinión pública española hacia las elecciones generales, dejaban serenas a las unidades y particularmente atentas a su proceso de modernización tecnológica con mayor base profesional.

La crisis militar consiguiente a la legalización del Partido Comunista de España quedó, pues, subsumida en el proceso electoral y acompañada de una serie de decisiones del Vicepresidente Gutiérrez Mellado, orientadas a lograr la neutralidad de los militares en las campañas electorales que, naturalmente, fueron absolutamente respetadas y comprendidas. No hay que olvidar que el Teniente General Gutiérrez Mellado llegó al Gobierno justamente precedido de una fama de militar profesional y apolítico.

El documento clave -Informe General 1/77 del Ministro de Defensa, dirigido a los Generales y Almirantes; Jefes, Oficiales, Suboficiales y asimilados de los tres Ejércitos- tuvo buen cuidado en señalar la armonía con los propósitos del Informe General 1/76 del Ejército de Tierra... "para que se recapitule sobre lo que se ha hecho y se dé a conocer el esquema de lo que se pretende realizar".

Basta la lectura del índice de disposiciones legales promulgadas hasta la creación del Ministerio de Defensa (Boletín Oficial del 5 de julio de 1977) para comprender el metódico plan de profesionalización emprendido y el grado de desarrollo de tendencias que habían sido puestas de relieve en Proyectos de Ley para la Defensa Nacional presentados por Gobiernos anteriores a la fecha de la muerte del almirante Carrero Blanco, generalmente a propuesta del entonces Jefe del Alto Estado Mayor, Teniente General Díez Alegría, poco después Embajador de España en El Cairo.

La *cuarta crisis* -la aceleración de los regímenes preautonómicos a ejemplo de la Generalidad de Cataluña-, quedó también subsumida en las tareas de la Comisión del Congreso que había elaborado el nuevo texto constitucional y su definitiva aprobación fue relegada al comportamiento de electorado. Mientras no se produjeran graves alteraciones del orden público o de la seguridad de las personas cabía

esperar que tampoco esta crisis entrañara pérdida alguna de la estabilidad política. Por la naturaleza de los fenómenos de descentralización administrativa y de constitución de los nuevos órganos de gobierno regional había que comprender que los efectos positivos o negativos de las decisiones no serían inmediatos.

6 LOS PRIMEROS PASOS HACIA LA REFORMA

Quedaba por lo tanto, en los últimos meses de 1978, determinada la política de defensa nacional por las líneas del Informe General 1/77 que, dicho sea de paso, apuntaban tanto a reformas orgánicas como a cuestiones de moral y disciplina. Su simple recordatorio puede servir para comprobar el alcance de la reforma militar.

- 23 de diciembre de 1976. *Constitución de una Comisión Delegada para Asuntos Militares.*
- 8 de febrero de 1977. *Institucionalización de la Junta de Jefes de Estado Mayor.*
- 8 de febrero de 1977. *Regulación del ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las fuerzas armadas.*
- 4 de julio de 1977. *Creación del Ministerio de Defensa.*
- 1 de noviembre de 1977. *Creación de una Comisión para la redacción de unas Nuevas Ordenanzas Militares.*

En el citado Informe General 1/77 se concretaron múltiples proyectos que iban desde el establecimiento de un régimen de incompatibilidades hasta la reglamentación sobre zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional.

El proceso culminaría con la presentación de un *Proyecto de Ley reguladora de responsabilidades en materia de Defensa Nacional*. No se definen las posturas respecto a la integración en la OTAN por elemental respeto a los organismos constitucionalmente responsables de estas decisiones, pero se alude al Tratado vigente con los Estados Unidos.

A la Defensa Nacional hubiera podido afectarle las posiciones de los partidos políticos. El partido gubernamental (la Unión del Centro Democrático, UCD), respaldaba el ingreso de España en la OTAN, pero no así el segundo partido del país (PSOE) que, además había conseguido asumir la Presidencia de la Comisión de Defensa del Congreso de Diputados.

La UCD, tras analizar estas cuatro opciones, prefirió la última.

- Mantener la vinculación a la defensa occidental mediante tratados con los Estados Unidos.
- Neutralidad armada.
- Neutralidad desarmada.
- Ingreso en la OTAN.

Había adoptado decididamente esta cuarta posición, porque era la que equivalía a "multilaterizar nuestras relaciones defensivas y a participar íntegramente en el primer centro de decisiones occidentales".

No era de esperar, en los dos primeros años, que la formulación de la política de defensa española se separara de los postulados del partido en el Gobierno que, no conviene olvidarlo, todavía eran los de los últimos Gobiernos del General Franco, en lo que a estrategia global se refiere.

La *Ley de funciones de los órganos del Estado en relación con la Defensa Nacional*, aparecida el 15 de septiembre de 1978 en

el Boletín Oficial de las Cortes, expresaba toda una teoría, que quería ser constitucional y que en lo esencial lo era. La exposición de motivos decía:

“Se regulan las funciones de los distintos órganos superiores del Estado en relación con la defensa nacional”.

Y añadía lo que se venía diciendo, particularmente en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, desde 1964, el año de su creación.

“La Defensa Nacional es labor de todos los españoles, aunque corresponda a los Ejércitos la parte esencial de la misma. Se inicia desde tiempo de paz y hace posible la movilización de recursos y energías en caso de emergencia de conflicto bélico”.

Pasaba la exposición de motivos citada a subrayar la importancia de la creación del Ministerio de Defensa (R-D. 1.556/1977 de 4 de julio) para mejor distinguir la ordenación y coordinación de la política general del Gobierno, en cuanto se refiera a la Defensa Nacional y a la ejecución de la política militar.

El Título I. *Del Mando Supremo de los Ejércitos* -como la Constitución- decía que 91 corresponde al Rey el mando supremo de las Fuerzas Armadas, así como ser informado de los asuntos relativos a la Defensa Nacional y presidir, si lo estima necesario, la Junta de Defensa Nacional, por propia iniciativa o a petición del Presidente de la misma. Salvo la supresión del verbo “ejercez” -entiéndase ejercer el mando supremo- el texto recordaba frases de la Ley Orgánica del Estado de 1966 y de otras muchas Constituciones anteriores a ella.

Lo más curioso del proyecto de Ley se encuentra en lo que sigue al primero de sus artículos. Aquí no se recogen, ni se citan, ni se desarrollan las misiones de las fuerzas armadas expresas en la Constitución -intencionadamente próximas a las misiones escritas en la ley Orgánica del Estado para el mismo fin-, sino que se busca el ofrecimiento didáctico de una relación nueva de las grandes finalidades de la defensa militar.

Otro tanto ocurría con el Título II *De la Defensa -Nacional*, muy parecido al texto enmendado de la citada Ley Orgánica del Estado, como reconocería el que fuera Presidente del Congreso de los Diputados en su testimonio, Sr. Hernández Gil.

“La Defensa Nacional tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, independencia, integridad y seguridad de la Patria, la vida de la población, la soberanía de España y sus intereses vitales, mediante la acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación ante cualquier forma de agresión”.

Lo que era una concreta misión de los ejércitos en la reciente Constitución, algo más generalizado, aparece ahora como si se tratara de finalidades de la defensa; pero no puede hablarse de grave alteración de lo dispuesto con anterioridad por la legislación vigente en 1975.

El Título III. *De la Política de Defensa*, se muestra de nuevo definidor: “La política de defensa, como parte integrante de la política general, determina los objetivos de la Defensa Nacional y las medidas necesarias para conseguirlo”. Y para dejar claro el carácter nada ejecutivo de la Junta de Defensa Nacional, donde todavía tienen sitio algunos mandos militares, se escribe lo siguiente:

“El Gobierno, asistido por la Junta de Defensa Nacional, determina la política de defensa y asegura su ejecución. El Presidente de Gobierno dirige la política de defensa, ejerciendo el Ministro de Defensa todas las funciones de dirección de la misma que no se reserve o ejercite directamente el Presidente del Gobierno”.

Los efectivos militares tardan en aparecer en escena, pero lo hacen tras una segunda definición:

“La política militar, componente esencial de la política de defensa evalúa la situación... y en consecuencia determina sus objetivos en orden a la organización, preparación y actualización del potencial militar constituido, fundamentalmente, por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire”.

¡Claro que la Junta de Defensa tendrá algo que decir! pero lo dirá a la sombra del Ministro de Defensa... “asistida por la Junta de Jefes de Estado Mayor, y como consecuencia de la política de defensa que se establezca”. Y -he aquí lo decisivo- sólo entonces ella “propone al Gobierno la correspondiente política militar que... “la Junta de Jefes de Estado Mayor desarrollará en lo referente a la formulación y conducción del Plan Estratégico Conjunto”.

Entiéndase que no es esta Junta (militar) de Jefes de Estado Mayor, sino la Junta (civil) de Defensa Nacional quien “formula y propone también al Gobierno, las líneas directrices en que ha de basarse la aportación de todo el potencial no militar de la Nación”. Porque -lo recuerda el artículo 8º-, “la Junta de Defensa Nacional es el órgano superior asesor y *consultivo* del Gobierno en materia de Defensa Nacional” y la Junta de Jefes de Estado Mayor -artículo 9º- “el órgano colegiado superior de la cadena de mando militar de los Ejércitos” que habrá de “ejercer la conducción estratégica del Plan Estratégico Conjunto y, coordinar los Planes de los Ejércitos derivados del mismo”.

El esquema orgánico resultante expresa todo lo que será verdaderamente diferente respecto al régimen anterior: no hay ministros-militares; no hay Alto Estado Mayor; mucho menos aparece la figura de un general en jefe para operaciones; tampoco se insinúan mandos territoriales de tierra, de mar o de aire. Incluso el Ministro de Defensa -que en 1978 era un militar-, actúa, en principio, con autoridad delegada del presidente.

Como es sabido, en los años posteriores a la Constitución hubo nuevas leyes de criterios básicos para la Defensa Nacional, llenas también de definiciones y de conceptos. El "civilismo" en la letra y en el espíritu, cierra las puertas al presunto "militarismo" de la legislación anterior, un "militarismo" que nunca fue utilizado para reducir las atribuciones del anterior Jefe del Estado quizás porque nada tenía de "militarismo" o porque nunca se ejerció como tal.

**Las fuerzas armadas
en la democracia**

Rüdiger Lentz

OBSERVACIONES PRELIMINARES

Yo fui ocho años oficial del Ejército Federal Alemán (Bundeswehr); mi padre fue oficial del Estado Mayor de la Bundeswehr y antes de ello oficial de las Fuerzas Armadas (Wehrmacht), mi abuelo fue oficial de la Armada Imperial.

Por tanto llevo una tara hereditaria militar y soy el único en mi familia que cambió de bando y se convirtió después - tras el estudio de la carrera de ciencias políticas e historia- en civil. Como periodista he acompañado y observado durante más de 20 años el desenvolvimiento del ejército, sobre todo de las fuerzas armadas europeas. Por tanto creo que hablo por experiencia cuando me refiero a este tema.

Muchos tienen la opinión equívoca que la democracia y el ejército se tienen que excluir mutuamente. Este no es el caso. Todo lo contrario. Recuerde que la *levee en masse* (sublevación de las masas) y la idea del servicio militar obligatorio nacieron en la revolución francesa y que las armadas revolucionarias de Francia triunfaron durante décadas sobre las armadas permanentes de las monarquías totalitarias europeas.

Es verdad que toda armada se basa en el severo principio de jerarquías y en "las órdenes y la obediencia". Pero una

armada en democracia también puede ser combativa, efectiva y estar altamente motivada. En la historia reciente existen más que suficientes ejemplos para ello, la armada roja de la Unión Soviética totalitaria se derrumbó como un castillo de naipes al final de la guerra fría. Muchos observadores sabían tiempo atrás que esta armada, que comprendía millones de soldados, suponía una gran amenaza; no tanto por su capacidad y la falta de motivación, sino por el número de sus divisiones y de sus arsenales aglomerados de armas.

Y tomemos como ejemplo al Ejército Federal Alemán actual. Es considerado una de las armadas mejor equipadas y capacitadas a nivel mundial. Nadie pone en tela de juicio su calidad. Hace más de 40 años que se encuentra inmersa en la estructura democrática de la República Federal de Alemania y que sus soldados -generales o cabos- aceptan la primacía de la política. ¡Los oficiales y soldados son "ciudadanos en uniforme" por igual y como tales conforman parte de la sociedad y, a pesar de ello o tal vez hasta *por ello*, son buenos soldados y buenos ciudadanos!

Deseo centrar mis observaciones introductorias en dos ámbitos: por un lado deseo tratar la historia del rearme en Alemania y el concepto del "ciudadano en uniforme". Por otro lado deseo profundizar en el tema de la historia exitosa acerca de la acertada integración de las fuerzas armadas del Ejército Nacional Popular, es decir, la armada de la RDA totalitaria, a la armada democrática de toda la Alemania reunificada.

EMPECEMOS POR LA HISTORIA DEL REARME

Para la República Federal de Alemania democrática no fue fácil acatar, después del desplome del Tercer Reich, el deseo expreso de las fuerzas aliadas occidentales, de participar de forma conjunta en la defensa del Occidente frente al

comunismo soviético expansivo. La guerra había sido perdida, en parte la Wehrmacht se había desacreditado profundamente por su ciega obediencia ante el Führer Adolfo Hitler y la población no estaba muy entusiasmada con la idea de introducir el servicio militar obligatorio, o bien, hacer sacrificios adicionales para la defensa del país.

El hecho de que aún así se instaurara el Ejército Federal Alemán se debió, por un lado, a la creciente amenaza proveniente del Este a inicios de los años cincuenta, y por otro lado a la posibilidad de erigir, conjuntamente con los antiguos enemigos, una Europa del futuro y cooperar además tanto económica como militarmente. El derrotado de antaño se convertía en el socio del mañana. Esta decisión trascendental en el ámbito de política exterior ha tenido una gran envergadura para Alemania.

En 1955 ya estaba todo listo: los primeros voluntarios se instalaban en los cuarteles. ¿Qué era nuevo en el Ejército Federal Alemán? Era y sigue siendo una armada democrática cuya existencia se basa en fundamentos constitucionales claros, cuya estructura de órdenes y comando se encuentra subordinada al control civil y cuyos soldados poseen el derecho a la objeción de órdenes en el caso de que crean que una orden infringe las leyes vigentes.

El concepto del "ciudadano en uniforme" obliga además a *todos* los soldados, sobre todo a los oficiales superiores, a tratarse con mutuo respeto y considerar a cada soldado como ciudadano con los mismos derechos y no como a un subalterno que se encuentre completamente a la merced de un superior. Esto con respecto a la teoría. En la práctica no siempre ha sido fácil aplicar este concepto, ya que para muchos oficiales -sobre todo para los mayores- que se habían entrenado en la Wehrmacht esto suponía un cambio radical de pensamiento. De parte de ellos se podían oír una y otra vez -sobre todo

durante la constitución del Ejército Federal Alemán- los argumentos que todo ello conllevaría a "afeminar" a la tropa y que el concepto de la "conducción interna" reduciría la disposición de las fuerzas armadas a entrar en acción. Estas preocupaciones y esta crítica no obstante resultarían en lo sucesivo ser infundadas. Al contrario, durante los años sesenta y setenta, el Ejército Federal Alemán se convertía en una tropa altamente tecnologizada y motivada que, en los simulacros de combate multinacionales, en competencias de tiro, en el entrenamiento comparativo con las fuerzas aéreas extranjeras, etc. siempre lograba clasificar en el tercio superior.

Es cierto que el Ejército Federal Alemán no se ha encontrado exento de escándalos e incidentes. Donde el poder y el dinero juegan un papel importante no pueden evitarse conflictos y problemas. ¡No todo aquel que ejerce poder sobre las personas lo hace siempre de forma responsable! Y en donde hay mucho dinero en juego -como por ejemplo en las adquisiciones de armamento- también hay mucho soborno y mucha estafa. El hecho de que después de todos estos escándalos no se haya perjudicado la reputación del Ejército Federal Alemán se debe también a que estos incidentes fueran rigurosamente sancionados y a que el Estado no tratara de encubrirlos o callarlos.

Y es que ésta es una de las diferencias esenciales entre una armada en democracia y una armada en un Estado totalitario: no existe una marginación de las fuerzas armadas, no se mantiene una secretividad de una élite militar y las vías de toma de decisión y el intercambio entre la sociedad y la armada son transparentes.

Me permito destacar otra ventaja fundamental de una armada democrática: la diferencia entre la táctica de orden y la táctica de misión. En la industria se sabe desde varias décadas que un colaborador motivado, informado sobre su

desarrollo y sus procesos laborales, así como sobre el objetivo de la empresa, comparte estas metas y logra con ello trabajar de mejor forma que aquel que sólo recibe órdenes o instrucciones de forma apática. Desde hace tiempo las armadas en democracia han reclamado este principio de conducción también para sí mismas y la aplican de forma exitosa. Como cabo de sección o jefe de compañía en el Ejército Federal Alemán siempre consideré un reto especial cuando me era asignada una tarea de defensa o ataque a ser ejecutada conjuntamente con mis hombres, esto sin basarse en unos esquemas de orden rígidos y predispuestos, sino en un objetivo definido. Los medios y caminos para alcanzar este objetivo quedaban a mi criterio. Aquí se delegaba y delega conscientemente la responsabilidad, se fortalece la colaboración y la autoresponsabilidad de los subordinados y con ello se logra incrementar de forma considerable la motivación y la disposición a colaborar por parte de todos los implicados.

El Ejército Federal Alemán no sólo ha obtenido muy buenos resultados al respecto, sino que ha logrado a través de este tipo de manejo y entrenamiento "con orientación civil" el que muchos de sus soldados de tiempo o profesionales hoy en día logren obtener sin ninguna dificultad puestos de trabajo comparables o mejor dotados dentro de la economía civil. Esto se refiere sobre todo a los soldados de tiempo con compromiso de doce años a los que se les posibilita de este modo una fácil reintegración en la vida profesional de la sociedad civil. Pero aún los oficiales que con 55/56 años se retiran logran -a pesar de encontrar un mercado laboral restringido- conseguir trabajos cualificados en el ámbito gerencial a media escala en las empresas industriales civiles.

Este concepto condiciona, no obstante, que los contenidos militares de entrenamiento deben ser ampliados por contenidos de entrenamiento con orientación civil. Esto significa que los contenidos meramente militares como la

técnica de armas, el entrenamiento militar y los ejercicios en campo abierto sean ampliados por la logística militar, técnicas de comunicaciones, empleo de computadoras modernas, métodos gerenciales y de conducción humana modernos y asimismo una remuneración adecuada al rendimiento. Quiere decir que también en el interior del ejército debe remunerarse adicionalmente el rendimiento, independientemente de la jerarquía, por medio de incentivos financieros y de ascensos profesionales.

En resumen este concepto significa que las fuerzas armadas modernas actualmente precisan ser un reflejo de la sociedad moderna. Por tal motivo el Ejército Federal Alemán se diferencia del ejército de corte antiguo, tal y como lo conocíamos en Alemania durante el Imperio y aún todavía en la Wehrmacht. Ambas armadas conformaban casi un Estado dentro del Estado, vivían de y se apegaban a las tradiciones y los privilegios convencionales y derivaban de ello una demanda social exagerada.

Esta misma escala de valores y categorías de pensamiento anticuados estaban vigentes también en la armada de la ex-RDA, las fuerzas armadas del Ejército Nacional Popular. Concebida como hija de la guerra fría era la segunda armada alemana estacionada en tierra alemana dividida. Su orientación ideológica, sus fundamentos de entrenamiento y su cometido político divergían sin embargo, esencialmente del Ejército Federal Alemán de la República Federal de Alemania.

Por sin razón el Ejército Nacional Popular era considerado como una armada que, si bien se denominaba socialista, estaba a su vez arraigada en las tradiciones del militarismo prusiano. ¿Qué significa esto? El Ejército Nacional Popular era sobre todo un instrumento del Estado y del partido al que les servía. No era un instrumento de la sociedad y del orden

LAS FUERZAS ARMADAS EN LA DEMOCRACIA

constitucional, tal y como sucede con el Ejército Federal Alemán. Sus oficiales gozaban de privilegios y estaban comprometidos políticamente con el Partido Socialista Unificado de Alemania y con los objetivos ideológicos del comunismo. Comparado con el potencial poblacional de aproximadamente 16 millones de ciudadanos de la RDA, el Ejército Nacional Popular con sus más de 170,000 soldados era una tercera parte más grande que la armada del Ejército Federal Alemán. Mientras tanto las cifras extraídas de los documentos secretos del politburó de la RDA comprueban que -en el apogeo de la guerra fría- la RDA gastó hasta un 10% de su producto social bruto en sus fuerzas armadas. En comparación, los gastos de los países occidentales para el mismo efecto se sitúan entre el dos y el tres por ciento del PSB.

Este dinero servía en primera instancia para el equipamiento y la instalación de sistemas ultramodernos de ataque, así como para el entrenamiento de una tropa constantemente lista para el combate. Y también para la conservación de un nivel de vida relativamente alto comparado con el *standard* usual de la población promedio - esta era una casta de oficiales mimada por el Estado y el partido. Los soldados y reclutas sencillos no gozaban de ningún tipo de ventajas en este sistema militar de las fuerzas armadas de la ex-PDA. Al contrario: poco después de la reunificación tuve oportunidad de visitar varios cuarteles en el norte de la RDA. Allí se encontraban estacionadas divisiones acorazadas y unidades de las fuerzas aéreas. Los cuarteles y los alojamientos de las tropas se encontraban parcialmente en condiciones inhumanas e increíblemente deterioradas. Se trataba de cuarteles de la época imperial y de la época del Tercer Reich que nunca fueron renovados. El sistema de calefacción estaba tan descompuesto que en invierno, dentro de las instalaciones las temperaturas apenas alcanzaban 10 a 12 grados. Las duchas, los comedores y las instalaciones sanitarias eran -a comparación de los estándares occidentales- completamente

insuficientes y anticuados. De forma distinta se presentaban los alojamientos de los oficiales y las instalaciones de uso social para los oficiales superiores y generales. Aquí todo se encontraba en abundancia, la diferencia entre arriba y abajo, entre oficiales y soldados, era más marcada e insuperable en este "Estado socialista" que en la armada "capitalista" del Ejército Federal Alemán en occidente.

Aún más sorprendente para mí fue comprobar en qué estado se encontraban los garajes de vehículos y hangares de los aviones. Mientras las tropas tenían que pasar frío en sus alojamientos, en los garajes para vehículos estaba puesta la calefacción, los motores estaban precalentados, los bunkers se encontraban en excelente estado y en completa pulcritud.

El Ejército Nacional Popular era una maquinaria de ataque técnicamente lista para el combate en todo momento, sólo que el factor humano estaba completamente descuidado. La represión y el pensamiento del Estado autoritario suponían los principios de conducción de estas fuerzas armadas. Ni sombra de "conducción interna" y "capacitación cívica". Por tanto no era de extrañar que en los meses anteriores a la reunificación de ambos Estados alemanes, la conducción estatal de la RDA captó rápidamente que el Ejército Nacional Popular no podía considerarse como confiable en una acción interna contra los ciudadanos del país. Los simples soldados probablemente se habrían rehusado a apuntar las armas contra sus propios compatriotas.

Al momento de la reunificación y al plantearse la interrogante sobre el futuro de estas fuerzas armadas en una Alemania reunificada, ya había avanzado mucho la desintegración espiritual del Ejército Nacional Popular. Ya se trataba de una armada en disolución la que asumió el Ejército Federal Alemán en el año de 1990. Y además una armada cuyos fundamentos espirituales e ideológicos -como armada

contra el imperialismo- se habían derrumbado prácticamente por la reunificación de Alemania. Sobre todo los oficiales del Ejército Nacional Popular se consideraban claramente vencidos y esperaban angustiados el "golpe mortal" por parte del Ejército Federal Alemán.

Como uno de los grandes méritos del Ejército Federal Alemán se cuenta el hecho de que después de esta fase difícil de transición caracterizada por una posición de confrontación psicológica, sí se logró hacer surgir una nueva armada alemana conjunta. Deseo esquematizar de forma breve esta trayectoria:

Sin duda estaba claro desde un principio que la mayoría de los oficiales no podrían ser incorporados. Aunado a ello estaba el precepto político de reducir el límite superior conjunto de las fuerzas armadas en Alemania a 370,000. Si se suman los integrantes del Ejército Federal Alemán antiguo con los del Ejército Nacional Popular, las fuerzas armadas alemanas contaban un día después de la reunificación -el 4 de octubre de 1990- con una fuerza total de 650,000 soldados. Significa que las tropas tanto del Ejército Federal Alemán como del Ejército Nacional Popular debían ser reducidas de forma drástica para poder ceñirse al nuevo límite superior convenido con la Unión Soviética y los aliados occidentales. Por ende tenía que ser excluida la generalidad políticamente más desacreditada y el cuerpo de oficiales más antiguo del Ejército Nacional Popular. Su retiro, no obstante, fue asegurado de forma conciliadora social. Pagos transitorios y medidas de capacitación facilitaron la transición obligada a la vida civil. Con ello se garantizaba que tanto los oficiales más jóvenes provenientes del occidente como los oficiales jóvenes ascendientes provenientes del ex Ejército Nacional Popular tenían la posibilidad de ocupar los puestos de los ex-oficiales del Ejército Nacional Popular.

Por otra parte tanto en el occidente como en el oriente de Alemania fueron clausuradas muchas guarniciones militares. Se disolvieron cuarteles y los campos de entrenamiento pasaron a ser de uso civil. Este proceso de reorganización

sigue vigente en estos momentos; a su vez fueron modernizadas y en parte ampliadas las guarniciones militares dispuestas en los nuevos Estados federales de la República Federal, y se trasladaron academias militares completas e instalaciones académicas del Ejército Federal Alemán del occidente a los nuevos Estados federados. Esto en cuanto a la integración organizacional. La parte mucho más importante de la reorganización de las antiguas fuerzas armadas de la RDA concernía sin embargo a su capacitación, conducción y educación espiritual. El reto era: ¿cómo se logra emancipar a receptores de órdenes que creen ciegamente en la autoridad y poseen cierta orientación ideológica y convertirlos en soldados de acción autoresponsable? Por cuanto en un Estado democrático se prohíbe por sí mismo el "lavado de cerebro" y los "centros de reeducación", para alcanzar este objetivo tan sólo quedó la opción de realizar una labor educacional lenta y paciente y constituir nuevas estructuras de pensamiento y responsabilidad de forma simultánea en los de arriba y de abajo. Para muchos, también para oficiales jóvenes del Ejército Nacional Popular, suponía una experiencia enteramente nueva, cuando sus camaradas occidentales transferidos a guarniciones militares orientales intentaron acercarlos progresivamente a otros métodos de conducción humana, de trabajo en equipo y de ejecución autónoma de órdenes. Este proceso aún no ha sido concluido, pero ya hoy en día puede considerarse excepcionalmente exitoso.

El aporte más importante para lograr esta exitosa fusión de dos aparatos militares con orientación virtualmente contrapuesta lo han brindado el servicio militar obligatorio y los reclutas. Desde 1990 cientos de reclutas germano-occidentales jóvenes han absuelto su servicio militar en cuarteles del ex Ejército Nacional Popular y, a su vez, cientos de miles de reclutas provenientes de los nuevos Estados federales han hecho lo mismo en Alemania Occidental. El hecho de experimentar otras formas de pensamiento y

comportamiento *in situ*, la cooperación entre oriente y occidente en todos los niveles, forzado por una entremezcla organizacional en gran escala, ha conllevado más que nada a la unificación espiritual de ambas partes alemanas. La experiencia de apertura, así como el reconocimiento y la puesta en práctica de formas de trato humano en el seno de las fuerzas armadas, el ejercicio práctico del concepto del "ciudadano en uniforme", la cooperación con orientación de equipo entre oficiales, suboficiales y tropas en la armada alemana reunificada ha coadyuvado a superar las divergencias existentes y a encontrar una base conjunta para lograr una cooperación política futura en la Alemania reunificada.

En base a las experiencias como ex-oficial del Ejército Federal Alemán, como un observador de la difícil integración de ambos Estados alemanes y como un periodista independiente deseo comentar, finalmente, lo siguiente: el Ejército Federal Alemán -basado en los principios constitucionales democráticos y en el control parlamentario- es una armada que en el año 2000 festejará su 45 aniversario. Contará por tanto con una trayectoria más larga que la Wehrmacht y pronto también que la armada de la época imperial. Desde los inicios del Ejército Federal Alemán hasta hoy en día sus soldados y oficiales han desarrollado una tradición conformada por normas de comportamiento y formas de trato democrático, por cuya creación y puesta en práctica el Ejército Federal Alemán bien puede enorgullecerse, al considerarse actualmente como una tradición propia.

Además el Ejército Federal Alemán está consciente que sólo es concebible como una armada inserta en la alianza de la OTAN. Significa que el Ejército Federal Alemán es una armada dentro de la alianza que, conjuntamente con otras armadas y sus tradiciones democráticas, defiende los valores conjuntos de libertad, paz y bienestar económico. Esta comunión internacional de valores es la que ha cohesionado

y ha hecho fuerte al occidente. Y es esto lo que también constituye el atractivo del Ejército Federal Alemán y de la OTAN para otros miembros nuevos de la OTAN que también se sienten comprometidos con estos principios y desean asimismo formar parte de ellos.

LAS FUERZAS ARMADAS Y LA SOCIEDAD

Conceptos básicos

- 1 Toda sociedad democrática se basa en la integración del ejército en la sociedad. Si ésta no está garantizada existe el peligro de una contradicción permanente entre el ejército y la sociedad que para ambos conlleva obligadamente a conflictos.
- 2 Los fundamentos más importantes para un ejército democrático son:
 - el control político
 - el mando supremo civil y político
 - un presupuesto transparente, controlado por el parlamento
 - ningún tipo de derechos especiales en el caso del uso de violencia para el ejército en el ámbito de la política interior
- 3 La política de seguridad y de defensa de cada país debe basarse en un acuerdo mayoritario; tanto en la población como en los partidos democráticos. Por ello el servicio militar supone la mejor garantía para la inserción de las fuerzas armadas en la sociedad. El servicio militar garantiza el necesario proceso de intercambio recíproco de opiniones, experiencias y orientaciones profesionales, así como un paralelismo de los desarrollos sociales.

- 4 Los ejércitos profesionales en la democracia tienden a percibir los desenvolvimientos sociales tan sólo con retraso. Es por ello que requieren de mecanismos de control adicionales y especiales.
- 5 La profesión del oficial / soldado es una profesión de "tipo especial" e incluye la aplicación de violencia sancionada y legitimada. Esto, sin embargo, tan sólo en base a situaciones de emergencia democráticamente legitimadas (defensa del país). De ello no debe deducirse, no obstante, que la profesión de los soldados pueda adquirir una posición o superioridad social "especial".
- 6 Las fuerzas armadas tienen necesidades sociales y materiales justificadas. Todo Estado está obligado a brindar la protección y seguridad pertinentes. Debe velar porque las fuerzas armadas sean protegidas ante agresiones injustificadas de otros grupos sociales o políticos dentro de la sociedad y que su legitimidad dentro del marco constitucional sea reconocida de forma generalizada.

En contraposición las fuerzas armadas están sujetas a respetar el "principio de la política". Esto, sin embargo, presupone una continuidad y estabilidad de las condiciones políticas.

- 7 ¡La tarea primordial de todas las fuerzas armadas se centra hoy en día en impedir guerras! (La capacidad preventiva de defensa atinada a la disuasión es equivalente a seguridad). El arte de la conducción bélica se limita a la protección defensiva del territorio propio, ¡de forma alguna a la conducción de guerras ofensivas! Esto significa que los conflictos regionales y políticos deben resolverse primordialmente de forma política.

- 8 Los ejércitos en Estados menos desarrollados lógicamente pueden brindar un significativo aporte para el desarrollo social y educacional de su país. Pero aún como "la escuela de la nación" el ejército tiene la obligación de aceptar siempre su legitimidad democrática y subordinación política.
- 9 Las fuerzas armadas del futuro deben capacitarse con una orientación dirigida más hacia "el manejo de crisis" y "la superación de conflictos" ("peace keeping and peace making"). Las operaciones tácticas clásicas respecto a defensa y ofensiva paulatinamente están siendo relegadas a un segundo plano dentro de la capacitación de los ejércitos modernos. Esto requiere, por parte de las fuerzas armadas, de actitudes sociales y militares que deben practicarse y entrenarse.

Las fuerzas armadas del futuro se caracterizan cada vez más por su orientación global y supranacional y menos por estar centradas en sí mismas. Las necesidades regionales y políticas y las misiones globales dentro del marco de la superación internacional de crisis suponen un distanciamiento del modelo del ejército clásico como instrumento de poder del estado nacional.

- 10 El objetivo de toda política orientada hacia el futuro debe ser:
- reducir las percepciones antagónicas
 - disminuir los conflictos regionales
 - crear alianzas político-militares, ¡evitar las actitudes confrontativas! Ejemplos para ello son: OTAN 2000 -la ampliación de la OTAN hacia el Este- misiones internacionales de pacificación como en Bosnia, Ruanda y asociaciones regionales y políticas, ¡tal y como lo prevé, por ejemplo, la declaración centroamericana de Nicaragua!

III PARTE

**Sociedad y Estado
en Guatemala**

**Sociedad, Estado y fuerzas armadas
en América Latina
sociedad y Estado en Guatemala**

José Manuel Rivas Ríos

El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia -su fin supremo es la realización del bien común.

Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

Constitución política de la República, artículos 1º, 2º. y 140

El Estado es la propia estructura social del poder, la estructura social de influencia más marcante sobre la sociedad como un todo, sobre cada hombre y sobre todos los hombres. Para apoyar la política de un país con respecto a otros países y hasta para asegurar el orden interno, el Estado debe disponer de fuerzas militares a sus órdenes. El papel de los ejércitos debe ser, entonces, coherente con los deseos y los fines del Estado y de la propia sociedad como totalidad.

Octavio Costa (Ejército de Brasil)

La sociedad guatemalteca, en la actualidad, podemos definirla como una sociedad fragmentada, producto de los constantes conflictos internos y externos que se han ido desarrollando a través de las distintas épocas vividas luego de la independencia de la corona española en 1821, y que naturalmente fueron moldeando su carácter.

Actualmente, cuando ha finalizado una de las etapas más difíciles para el país -el enfrentamiento armado interno-, se marca en la sociedad guatemalteca una fase de incertidumbre sobre el futuro, producto de una polarización acentuada, generada por posiciones antagónicas ocupadas durante estos últimos 36 años -por poner un período-, pero principalmente en la década de los 80's. Y por qué no decirlo, por el desconocimiento de todas las generaciones de guatemaltecos que viven hoy en este país, de vivir en democracia.

No se puede decir que Guatemala como país o como sociedad guatemalteca, ha experimentado el hecho de vivir en democracia; han existido y existen, eso sí, personas y sectores dentro de la sociedad, que de una u otra forma han manejado el concepto de *democracia* en beneficio propio o de grupo, aún con la vigencia del enfrentamiento armado; en tal sentido, podemos decir que una de las causas, si no la principal, que motivaron el enfrentamiento armado interno, fue precisamente la falta o la limitación de espacios de expresión política, que a finales del gobierno del general Jorge Ubico, hizo que la sociedad se uniera, que se homogeneizara en pensamiento y acción, y provocara su salida con la revolución de 1944.

No cabe duda que durante los 10 años que siguieron a este movimiento, la sociedad guatemalteca experimentó, al menos al inicio, lo que pudo haber significado vivir en democracia. Sin embargo, a pesar de los beneficios que en los

diferentes campos brinda un sistema de esta naturaleza, hubo siempre muchos connacionales y más de algún gobierno de país extra-regional, que no estuvieron de acuerdo con ello -como generalmente sucede todo el tiempo-, provocándose automáticamente en los nacionales, una limitación en cuanto a libertad de expresión política, que da lugar a la clandestinidad y a organizar con apoyo extra-regional, una contrarrevolución que finaliza en 1954, con la salida de la presidencia del coronel Jacobo Arbenz Guzmán.

A partir de este momento, se acentúa la situación polarizante en la sociedad, debido a que el sector que llega a hacer gobierno, proclama el inicio de una etapa de verdadera democracia, mientras que el que sale, señalando todo lo contrario y aduciendo que no existían condiciones de seguridad y de libertad de expresión, opta por la clandestinidad y busca otras formas de expresión, sólo que esta vez, matizadas con una ideología, que aparte del gobierno guatemalteco, tampoco era compartida por la potencia hegemónica. De esa cuenta, se aprovecha un movimiento de carácter reivindicativo de un sector del ejército de Guatemala, para iniciar con esas bases, el ya tristemente célebre *enfrentamiento armado interno*, en la década de los años 60's.

La actuación del ejército de Guatemala durante este período, tal vez no fue la mejor, pero sí creemos que fue adecuada, dadas las distintas coyunturas vividas, pero será la historia y la sociedad en su conjunto, quienes en su calidad de mejores jueces, la definan y la juzguen.

La institución castrense tuvo que evolucionar entonces, de una etapa que la definió como una especie de fuerzas armadas *cívico-sociales*, que se desarrollaban bajo la sombría protectora de la potencia hegemónica, a una etapa casi de militarismo, producto del aislamiento internacional y la suspensión de ayuda militar, que la hicieron modificar en

alguna forma su estrategia, a fin de garantizar la supervivencia del Estado.

Su participación en el proceso de negociación, la suscripción de acuerdos políticos entre el gobierno y la insurgencia armada, así como la finalización misma del enfrentamiento armado interno, plantean hoy por hoy para el ejército guatemalteco, una nueva etapa que lo hace encaminar sus esfuerzos para convertirse en unas fuerzas armadas verdaderamente profesionales; es decir, donde se prioricen sus acciones hacia la *defensa externa*, con responsabilidad social y eficiencia operacional, pero sin descuidar su innegable sensibilidad a la realidad nacional.

Las propuestas de reformas constitucionales, específicamente en lo que atañe al *capítulo V Ejército*, limitan la participación primaria de éste en aspectos de seguridad interna. Sin embargo, debe ser considerado por los dirigentes políticos y por la sociedad en general, que por su organización y disciplina, las fuerzas armadas son instituciones capacitadas para *complementar* eficaz y eficientemente en situaciones críticas a la o las instituciones que tienen responsabilidad para ello. Esto, significa que el ejército *no sustituye* a otros órganos del Estado que cumplen estas misiones de forma primaria y fundamental, sino que se constituye en una *reserva en manos del poder ejecutivo*, para ser empleada cuando los otros organismos se hayan empeñado totalmente, o cuando la amenaza trascienda el delito común, y en todo caso, su comportamiento será medido y ético, buscando al máximo el uso de la disuasión y mínima aplicación de la violencia.

Con el fin de la guerra fría, la integración de bloques, y los nuevos conceptos de geopolítica que definen las tesis de cooperación internacional, se provocaron profundas revisiones a la denominada *doctrina de seguridad nacional*, reemplazándola por nuevos modelos de seguridad y defensa para la

democracia, introduciéndose nuevas tesis político-militares de carácter cooperativo, a fin de facilitar los procesos tendientes a alcanzar soluciones a los ingentes problemas de carácter político, social y económico, que afectan no sólo a nuestra sociedad, sino a la región centroamericana.

En este sentido, las misiones del ejército de Guatemala, derivadas de las reformas constitucionales propuestas en el proceso de negociación, garantizan la defensa de la soberanía y la integridad territorial, y por ende, la preservación del patrimonio arqueológico y natural, amplían la actuación conjunta con los países vecinos para reducir la acción ilegal, que entre otras incluye la narcoactividad y el robo de vehículos, así como coordinan medidas de confianza mutua a través de intercambios o maniobras militares.

El desenvolvimiento del ejército de Guatemala, se da hoy, dentro del nuevo esquema que esta sociedad cada vez más compleja y evolutiva le ha impuesto, producto no sólo de los acuerdos de paz, sino de los cambios drásticos que la humanidad experimenta en el contexto mundial.

El hecho que la institución armada haya participado activamente en la suscripción de los acuerdos que dieron por finalizado el enfrentamiento armado interno, hace que estemos más que obligados al cumplimiento de su contenido, sin dejar de lado el cumplimiento de nuestra misión, conscientes que nuestra mejor contribución en el futuro de Guatemala, es seguir como en la actualidad, actuando dentro del marco constitucional y apoyando el desarrollo.

Las directrices del alto mando para la modernización de la institución armada, darán como resultado en el corto plazo, un ejército más pequeño, pero eso sí, mejor capacitado para la defensa de la nación, abriendo amplios espacios para que no sólo lleguen al consenso nacional sus pretensiones asistenciales

al pueblo, sino que sus distintos programas sean canalizados a través de actividades técnicamente preparadas, que den como resultado sustancial, el fortalecimiento de *un ejército profesional, emocionalmente estabilizado y preparado racionalmente para la guerra y para la paz*; en tal sentido, los pasos que se están dando dentro del plan de reestructuración, son del conocimiento de la ciudadanía y una muestra de la voluntad política de la institución para el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho.

Ante la premisa de que *el profesional está reconocido socialmente para ejercer y que su desempeño no es improvisado*, nuestra institución como tal, se ve obligada a estar preparada para enfrentar los nuevos desafíos, y para ello, considera necesario desarrollar entre sus miembros, un liderazgo positivo y congruente con esta época de cambios, que les permitan una identificación y una interrelación plena con la sociedad en la que están inmersos, para contribuir de esta manera al *desarrollo integral* del país y propiciando el bien común que establece nuestra Constitución -pero todo esto, dentro de un ambiente de paz y armonía y social.

Con esto, estamos reforzando y evidenciando, que para la institución armada, al igual que para todas las instituciones del Estado y otras organizaciones, *el nuevo concepto de paz, es sinónimo de desarrollo*.

Un ejército profesional dentro de una democracia, debe ser suficientemente fuerte para poder respaldarla de manera efectiva ante la variedad de peligros que enfrenta -en especial, cuando esta democracia es frágil; su fortaleza con el ejército, no sólo está basada en el aspecto material, sino también en el aspecto espiritual, intelectual y legal.

En este sentido, la institucionalidad del ejército de Guatemala, su profesionalismo, sus capacidades y eficiencia no

deben ser interpretados como factores de supremacía sobre otras instituciones.

Si bien es cierto, que por su sistema de disciplina y jerarquía ha logrado permanecer y sobresalir como institución, y que en beneficio de la sociedad, ha contribuido en otras esferas para el desarrollo, *el punto medular no es su debilitamiento, sino el fortalecimiento de las restantes instituciones estatales y sociales, a fin de que cada una asuma el papel y compromisos nacionales que les atañen.*

Digo lo anterior, porque la necesidad de cambios sentida en la sociedad guatemalteca, ha provocado en los líderes militares del futuro, la inquietud de incrementar sus niveles de competencia militar, de fortalecer sus valores morales y sus principios éticos, de ampliar sus conocimientos a áreas fuera del campo puramente militar, para de esta manera, brindarle un mejor servicio a su pueblo.

El principio del fin del enfrentamiento armado interno, se marca con el establecimiento de gobiernos democráticos y popularmente electos en el istmo centroamericano; se aprecia, con la caída del muro de Berlín y básicamente se confirma con el inicio del proceso de negociación entre el gobierno de la República y la comandancia de la insurgencia armada.

Este fue también el momento en que el alto mando del ejército ordena una serie de acciones encaminadas a la modernización de la institución, acciones que fueron desde la parte educacional y formativa, hasta prever su misión posterior a la desactivación del enfrentamiento armado.

Lógicamente, esto no fue, ni ha sido una tarea fácil, ya que romper con aquellos esquemas rígidos -de los que todos participamos en algún momento- que habían colocado al ejército de Guatemala en una situación drástica de aislamiento

no sólo de su sociedad, sino de la comunidad internacional, conllevaba todo un proceso, el que a la par de ser metódico y ordenado, no podía desarrollarse en mucho tiempo, dado lo vertiginoso con que se operan los cambios en el mundo.

Hablar en ese tiempo de reducción de efectivos, de desactivación de zonas militares, de ceder espacios políticos o de administración, o de redefinir funciones, era para algunos miembros de la institución, una de las mayores ofensas a la dignidad de ésta. Se aceptaba sí, implementar la pensa de estudios en el centro de formación de oficiales (escuela politécnica), con el aval de una universidad -los resultados de esto son ya visibles para la sociedad, al igual que su implementación también en los centros de enseñanza cívico-militar y en los centros de profesionalización.

Sin embargo, el trabajo desarrollado en los diferentes niveles de mando, fue paulatinamente cambiando la forma de pensamiento, de tal manera que cuando se da la negociación por la paz y se firman los acuerdos, los compromisos adquiridos en éstos ya no fueron una sorpresa, sino algo que se esperaba, pues se había tomado conciencia de que un ejército que se desarrolla en una permanente actitud de cambio y de renovación, procurando adecuar su capacidad en función de las posibilidades del país y las exigencias previstas en un mundo globalizado, donde la conflictividad se ha instalado para afectar a todos, hace necesario una institución militar, capaz de preservar y defender nuestra soberanía, en cualquier situación por crítica que ésta sea.

La apertura de espacios de la que he hablado con anterioridad, no es otra cosa que nuestra disposición, además de defender los valores tradicionales de nuestra esencia misma, de asumir como propios los nuevos valores que la sociedad en su conjunto han hecho y hagan suyos; es decir, estamos en la

disposición de viabilizar una verdadera integración fuerzas armadas-sociedad.

Y aunque este, como todo proceso, requiere de un largo y tal vez arduo camino por recorrer, también se debe considerar, que si hubo verdadera voluntad política de las partes para desactivar la matriz de confrontación, puede existir también en todos los sectores de la sociedad, esa misma voluntad, que permita la integración que se plantea, en un plazo relativo. De esta manera, la misión del ya entonces *sector militar de la sociedad*, será garantizar la continuidad de la acción histórica de ésta, protegiendo sus valores y su identidad.

Cuando hablo de esta integración, tomo como referencia modelos ya existentes, donde el país como tal considera al ejército como un agente de acción social, al que además de su primer deber -que es el de constituir el medio coactivo del Estado-, también le corresponde el deber histórico de ser guardián de las tradiciones y valores nacionales, así como el deber social de contribuir a la atención de los sectores más necesitados y de participar en el desarrollo del país.

La toma de conciencia de una responsabilidad general compartida en defensa de valores e intereses comunitarios, de alcance no nacional, ni de bloque, sino universal, que encaminan a los países a una paz generalizada en un mundo humanizado y dignamente habitable, ha hecho que el ejército de Guatemala, dé pasos importantes en su proceso de modernización y proyección internacional, llevando la representación guatemalteca en su participación positiva durante las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, a partir de 1994 en el problema haitiano, y en los últimos tres años, en ejercicios de mantenimiento de la paz realizados en Puerto Rico, Honduras y El Salvador, con la proyección de ser sede de estos ejercicios en el año de 1998.

Sin lugar a dudas, la realización de estas acciones son un paso firme en la proyección positiva de Guatemala como país y de su ejército como institución, hacia la comunidad internacional.

Finalmente, reitero la firme voluntad de la institución armada, de contribuir con su mejor esfuerzo y de manera positiva, a la integración real y verdadera de la sociedad guatemalteca.

**Sociedad y ejército en Guatemala:
elementos para una nueva relación**

Bernardo Arévalo de León

I No es posible entender la situación actual de las relaciones cívico-militares en Guatemala, ni evaluar su desarrollo futuro, sin comprender la naturaleza del origen del proceso de transición democrática guatemalteco ni de las relaciones de poder que se han dado en su marco. Las características del momento de “apertura” -es decir, la coyuntural política a través de la cual una sociedad sometida a regímenes autoritarios inicia la democratización del sistema- marcan de manera determinante la transición, y explican muchas de las potencialidades y limitaciones en su desarrollo.

En Guatemala, la apertura no fue el resultado de la incapacidad del régimen autoritario de contener las demandas de democratización del sistema por parte de la sociedad civil y de la clase política. Fue el resultado de la decisión de un sector de las propias fuerzas armadas que, ante el desgaste institucional que generaba el doble esfuerzo de gobernar directamente y mantener la campaña contrainsurgente, opta por un repliegue estratégico que le permitió concentrarse en este último objetivo y cede el ejercicio del gobierno a la clase política.

Esta decisión se limitó en términos de Augusto Varas, a desmilitarizar el gobierno, y no a desmilitarizar el poder. Las fuerzas armadas mantuvieron medidas de control efectivo sobre el poder político que llevaron a Vinicio Cerezo a señalar,

por ejemplo, que él ejercía únicamente un 30% del poder durante su período presidencial. Estas relaciones cívico-militares se enmarcaron dentro de lo que se ha llamado un modelo de acomodado asimétrico, en el que las fuerzas armadas mantienen poder de veto sobre diversos aspectos de la política nacional durante y después del período transicional.

La coexistencia de un proceso de democratización con un esfuerzo contrainsurgente -sobre el que el ejército mantenía un control absoluto- impuso lógicas contrapuestas dentro del sistema político. Por un lado, la formulación de la "Tesis de Estabilidad Nacional" reprocesaba elementos de la infame doctrina de Seguridad Nacional, perpetuando -en un marco doctrinario/político diferente- la idea del "enemigo interno", objetivamente sustentada por la existencia de fuerzas guerrilleras activas pero que en la práctica justificaba un alineamiento de las instituciones nacionales en el esfuerzo contrainsurgente y un papel preponderante para el ejército dentro del Estado. Por el otro, la apertura de espacios de expresión política permitió un resurgimiento de la sociedad civil y la formulación de demandas políticas que conducía a una agenda sobre la que las fuerzas armadas poseía poco control. Ambas tendencias se contraponían e interactuaban a lo largo de sucesivos gobiernos electos democráticamente.

Una vez abiertas las compuertas del sistema, tanto la clase política como la sociedad civil fueron desarrollando algunos espacios de ejercicio democrático que generaron una negociación de espacios de poder, y un desplazamiento gradual del mismo, de manos militares a civiles. El fin de la guerra fría con sus corolarios doctrinarios -la obsolescencia de los principios de las doctrinas de seguridad nacional- y geoestratégicos -la transformación de los intereses hegemónicos hacia la región centroamericana- creó condiciones que reforzaban las tendencia de democratización en general y de reacomodo de las relaciones cívico-militares

en particular. De hecho, el papel de los actores externos fue fundamental en el desarrollo de estas condiciones: desde el acompañamiento de organizaciones no gubernamentales a grupos de la sociedad civil, hasta las gestiones directas de algunos gobiernos y organismos internacionales ante sucesivos gobiernos, los actores que llegaron a ser identificados en Guatemala con la abstracción de “la comunidad internacional” sirvieron de importante trasfondo y apoyo para el desarrollo de la transición.

Con el tiempo, los espacios de veto militar fueron reduciéndose y la clase política logró imponer algunas decisiones, notablemente la de iniciar negociaciones con la guerrilla para buscar una solución negociada al enfrentamiento armado interno, tema sobre el que el Ejército había ejercido repetida y efectivamente su veto. Dentro de las fuerzas armadas, la resistencia inicial a esta y otras medidas políticas fue reduciéndose paulatinamente por un juego interno entre sectores duros y blandos, referida esta distinción no al esfuerzo contrainsurgente en sí, sino hacia la medida de aceptación del ejercicio de la autoridad por los civiles.

Finalmente, el ejército asumió institucionalmente no sólo la eventual firma de un acuerdo de paz, sino la reducción de prerrogativas y de privilegios implícitos en la inminente redefinición de sus funciones en el marco de la democracia. El ejército desarrolló entonces una estrategia que le permitió prever y prepararse para esta reconversión, generando propuestas propias. Su éxito en este proceso consistió en haber ejercido medidas de control sobre el ritmo de la negociación que le permitieran desarrollar sus estrategias de adaptación, al grado de tener previstas ya una serie de medidas -e incluso, en algunos casos, ya implementadas- para cuando se acordaran formalmente en la mesa de negociaciones. Los términos de la redefinición de sus funciones frente a la sociedad y el Estado, por lo tanto, no le fueron impuestos por la clase

política y la sociedad civil, sino que pudo negociarlos, dentro de la mesa de negociaciones de paz, desde una posición de fuerza facilitada por la dependencia que sucesivos gobiernos democráticos, por distintas razones, tuvieron del ejército.

El avance de la transición democrática guatemalteca fue por lo tanto incremental, gradual, marcado a veces por períodos de estancamiento aparente que, sin embargo, eran superados en saltos cualitativos como reacción a situaciones críticas específicas. Volver la vista a 1985 nos permite distinguir las transformaciones efectuadas desde entonces. Las características de este proceso, sin embargo, han creado una democracia atribulada e incierta. La sociedad civil, diezmada en su liderazgo y capacidad organizativa por las décadas de un terrorismo de Estado en cuyo marco sólo era posible un ejercicio de ciudadanía formal y vacío, ha emergido fragmentada y con dificultades para articular sus distintas instancias organizativas con la clase política. La larga y accidentada transición ha permitido que las diferencias entre sus distintos componentes se evidencien, limitando así su capacidad de permear efectivamente el sistema.

La clase política, por su parte, no termina de asumir su papel en la construcción de un nuevo sistema democrático. En parte por la desnaturalización del papel de los partidos políticos en la democracia de fachada de los regímenes autoritarios, y en parte por tratarse, en su mayoría, de partidos políticos -y de políticos- herederos de la coalición contrainsurgente, las tradiciones de la política como mercado persa para la negociación de intereses particulares caracterizaron los primeros momentos de la transición democrática y han sido difíciles de erradicar del escenario político nacional. Esta condición, sumada a la ya señalada debilidad de la sociedad civil, ha dificultado el fortalecimiento de los partidos políticos como intermediarios entre la sociedad y el Estado para la canalización y negociación de sus demandas.

El resultado es una creciente alienación de la ciudadanía de las instituciones que supuestamente les representan, agudizada por las dificultades que el Estado enfrenta para cumplir sus funciones de protección y servicio a la sociedad, que se derivan tanto de la crónica ausencia de recursos financieros y humanos, como de su incapacidad de definir políticas públicas que sean percibidas por la población como efectivamente mantiene, en consecuencia, rasgos oligárquicos que dificultan las tareas de transformación económica y social que den verdadero sentido democrático a las instituciones del Estado.

II Guatemala de hoy es un Estado débil. Débil en su capacidad estructural, y débil en su capacidad hegemónica, que encuentra dificultades en la consolidación de su democracia más allá de los aspectos electorales que cumple cabalmente. Esta situación es el resultado de un proceso histórico, en el que intervienen diversos factores. De éstos, hay dos que son críticos en los esfuerzos por consolidar la democracia: la ausencia de una experiencia democrática cristalizada en normas de comportamiento y actitudes individuales y colectivas, y la herencia de desarticulación social y fragmentación que generó la larga crisis política de las últimas décadas. La primera nos condena a patrones de conducta autoritaria de los ámbitos privado y público, y la segunda nos mantiene dentro de una lógica de confrontación permanente. Con ninguna de las dos es fácil construir una democracia.

En este marco, el establecimiento de un nuevo modelo de relaciones cívico-militares en y para la democracia es esencial. Y para estos efectos, la definición formal de los parámetros de esta relación en acuerdos e instrumentos legales es sólo un punto de partida, necesario pero claramente insuficiente. El "Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática", y las

reformas constitucionales pactadas en el mismo, efectivamente establecen la base de una nueva relación fundamentada en una limitación de las funciones del ejército al área de la seguridad exterior, la reducción de privilegios que servían de excusa para la impunidad, y la afirmación de la autoridad civil sobre el ejército. En su conjunto, estas normas-agregadas a diversas medidas ya adaptadas en anteriores administraciones- establecen una base adecuada -si no suficiente- para su desarrollo en el modelo armónico fundamentado en el profesionalismo del ejército y la autoridad del poder civil sobre éste.

El problema reside no en las limitaciones que puedan tener estas previsiones, sino en las condiciones para su implementación. Las relaciones cívico-militares son relaciones de poder que se definen en el marco del Estado. Un Estado débil estructuralmente -en términos de capacidad y eficiencia funcional, y de cohesión social- es tierra fértil para los juegos de poder que sectores de la sociedad desarrollen para establecer -o mantener- su propia hegemonía, especialmente cuando hay una marcada ausencia de convicciones democráticas. Y el uso de la fuerza, un recurso disponible en las reglas de ese juego. En este contexto, el ejército mantiene un espacio como actos en la arena política por su mera presencia. Como tal, su poder latente es susceptible de desarrollarse por iniciativa propia, o a invitación de sectores civiles, dadas ciertas condiciones.

De hecho, el ejército ha negociado su repliegue en términos que le han permitido mantener su integridad estructural y ha evitado la oficialización de una condena moral ante su papel en el montaje del Estado contrainsurgente y en la implementación de políticas de terror en su marco. La voluntad institucional de redefinir su papel en el marco de un estado democrático -proceso iniciado desde (1982 ó 1985)- y ajustarse a las tareas estrictamente militares de defensa

nacional, no ha incluido una revisión crítica de su papel en nuestra historia reciente, y mantiene una actitud autojustificatoria que facilita un eventual reciclaje conceptual de la doctrina de la seguridad nacional. Las facultades limitadas otorgadas a la Comisión de Esclarecimiento Histórico en el acuerdo correspondiente son ilustrativas de esta actitud, así como de los espacios de poder que el ejército ha logrado explotar frente a las autoridades civiles.

El reacomodo de las relaciones entre la sociedad guatemalteca y su ejército ha avanzado desde el veto militar en los momentos de la apertura, hasta un modelo de autonomía relativa en el que las autoridades civiles han encontrado espacios para afirmar su poder frente a las fuerzas armadas y ésta manifiesta su voluntad de circunscribirse a las tareas profesionales que les competen en el marco de la defensa nacional. Pero el proceso de la reconversión es un continuo que parte de la intervención directa de las fuerzas armadas en la política, y termina en un control efectivo de las autoridades civiles sobre el ejército, ejercido en el marco de un Estado democrático de derecho consolidado en el que el Estado posee la capacidad de desempeñar efectivamente funciones anteriormente realizadas por las fuerzas armadas que, indistintamente de los grados de eficiencia alcanzados, de alguna manera justificaban a ojos propios y de sus aliados civiles coyunturales su dominio sobre el Estado. Este proceso aún no ha concluido.

III El problema es que el marco general de una transición democrática difícil y larga, ha incidido en un reacomodamiento cívico-militar también tortuoso, también prolongado, y no desprovisto de ambigüedades preocupantes.

Basta con señalar la continuada dependencia que existe de los recursos militares-de inteligencia, de fuerzas operativas-para las tareas de seguridad pública; o la dificultad para

romper con expresiones de impunidad en torno a casos sonados de violaciones a derechos humanos; o de la opacidad existente en torno a fenómenos de corrupción que involucran a altos oficiales militares. La falta de convicción democrática en algunos sectores militares, articulada hoy en grupos de militares de baja, que resisten las redefiniciones del papel constitucional de las fuerzas armadas y resienten como agresión a la institución los intentos de esclarecer las violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco del enfrentamiento armado interno.

Existen condiciones, por lo tanto, que impiden descartar la posibilidad de una eventual reversibilidad del actual reacomodo en las relaciones cívico-militares que, de manera paulatina, se ha ido forjando en el proceso de transición y consolidación democrática en Guatemala. Sería ingenuo pensar que los logros obtenidos hasta hoy en este proceso de reacomodo tienen ya un carácter permanente: ni en la sociedad civil ni la clase política, ni en la naturaleza del Estado guatemalteco, ni en el alcance de las transformaciones al interior del ejército, existen los elementos que justifiquen un optimismo de esta naturaleza. Al mismo tiempo, se han generado condiciones suficientes a partir de las cuales es posible visualizar medidas que profundicen esta reconversión y apunten a su consolidación.

Esta debe concretarse en una “política militar”, como una estrategia democrática de las autoridades civiles hacia las fuerzas armadas que establezca claramente, dentro de una perspectiva de largo plazo, el marco de acciones específicas destinadas a asegurar que los logros alcanzados hasta el momento en términos de la redefinición del papel del ejército, se mantengan. Esta política debe ser concebida y forjada como una política de Estado, no de gobierno, que por lo tanto refleje un consenso amplio dentro de la clase política y la sociedad civil, y corresponsabilice a estos sectores en su implementación,

Y, en la medida en que busquen implementar un modelo de relaciones cívico-militares que legitima funciones y tareas específicas del ejército dentro del Estado, debe ser forjada como una política hacia las fuerzas armadas, y no contra ellas.

Es evidente que una política de estas características no existe hoy en Guatemala. Sin este marco, las acciones puntuales del Ejecutivo para afirmar su ascendencia frente a la jerarquía militar, o de distintos grupos sociales para denunciar “desbordes” militares, pueden convertirse en medidas si no cosméticas, si banales; carentes de significado real mas allá de la coyuntura. Tres elementos esenciales se requieren para el desarrollo de esta política:

El primero, un trabajo conceptual que de manera incipiente existe en algunas instituciones académicas, pero que ni se desarrolla suficientemente ni se traslada al ámbito del debate político y de las políticas públicas. Los sectores académicos civiles deben desarrollar conceptualmente el tema de las relaciones cívico-militares y en general, el conocimiento técnico de temas que, hasta hoy, han sido dominio exclusivo de oficiales del ejército, como el de seguridad, estrategia, defensa, inteligencia, etc. El desarrollo de expertos civiles en estos temas permitirá potenciar la capacidad de los civiles de hacer seguimiento y evaluación de temas militares, con suficiencia técnica, en entero dedicados al análisis, en los medios de comunicación y en grupos organizados de la sociedad. Por otra parte, creará el recurso humano necesario para que desde el Estado -en calidad de funcionarios- y los partidos políticos -como miembros especializados del Congreso o asesores específicos-, se diseñe y supervise efectivamente las políticas específicas para las instituciones militares.

El segundo elemento, es la profundización de las convicciones democráticas de la sociedad en su conjunto. Los

sectores civiles deben asumir los valores democráticos y proteger la democracia no como una táctica en el marco de las relaciones de poder, sino como una estrategia para el desarrollo del Estado. Esto es especialmente cierto para aquellos sectores civiles que participaron directamente en el montaje del Estado contrainsurgente como estrategia para la defensa de sus intereses de clase frente a las demandas sociales de la población, pero también lo es para quienes las dificultades del incipiente y débil Estado democrático de derecho para satisfacer necesidades reales, se convierte en fuente de legitimación de actitudes de fuerza que, a su vez, son utilizadas para justificar reacciones represivas.

En América Latina, la intervención de los militares en la política ha sido el resultado invariablemente de la invitación de sectores civiles que, enfrentados a una crisis de gobernabilidad que se les escapa de las manos, ceden el control temporal a las fuerzas armadas para que éstas la resuelvan mediante el uso de la fuerza. Generalmente, se encuentran posteriormente con que una vez entronizadas, éstas no vuelven fácilmente a sus cuarteles. Se da de esta manera lo que Alfred Stepan califica como el espejismo de los "momentos brumarianos" que se convierte en décadas autoritarias. La debilidad del Estado, y la magnitud de las tareas de la transformación estructural que debe atravesar Guatemala en el futuro, hacen de esta convicción una condición imprescindible para garantizar que las crisis políticas que aún ha de atravesar el país se resolverán por medios políticos, y no con el recurso a la fuerza. La clase política posee una responsabilidad cardinal en este proceso: la claridad conceptual en torno al papel de las fuerzas armadas en la democracia, enmarcadas en sus propias formulaciones doctrinario-ideológicas, tendrá un papel fundamental en el establecimiento de los parámetros del debate político en general, y de las relaciones cívico-militares en particular.

Este es el marco necesario para el tercer elemento: un verdadero cambio doctrinario dentro del ejército. El desarrollo de una doctrina jurídico-política en torno a las funciones militares y sus misiones dentro del Estado, debe ser piedra angular de la política militar. El desborde militar dentro del Estado, la tutela que las fuerzas armadas han ejercido sobre el Estado, han encontrado su justificación en el desarrollo de doctrinas como la de la seguridad nacional. Oficiales militares formados en la idea de que la seguridad del Estado, o algo tan difuso como el honor de la nación, dependen en última instancia de su pundonor, son susceptibles a justificar -con diverso grado de sinceridad- intervenciones en la política, y ciertamente los convierte en más vulnerables a las manipulaciones de sectores políticos que, en la defensa de sus intereses estrechos, apelan a su supuesta función arbitral. Esta nueva doctrina que establezca claramente el qué, el para quién y el cómo de la seguridad nacional, debe ser acompañada de la elaboración de una agenda que identifique claramente las amenazas que enfrenta el Estado democrático de derecho, y establezca sin ambigüedades las responsabilidades institucionales para enfrentarlas, tanto políticas como operativas.

Este desarrollo -doctrina y agenda- es una evidente responsabilidad del Estado y de las autoridades civiles que lo administran, que debe ser conducido participativamente. Es evidente que en este esfuerzo de involucrarse directamente a las fuerzas armadas a partir de su conocimiento técnico en temas propios a su institución, pero sin convertir esta participación en un sometimiento a sus presiones o veto, cuando surja alguno de los conflictos de intereses que, como en todo proceso de reacomodación, son previsible.

Una política militar con estos elementos no resolverá por sí sola la problemática del Estado débil que enfrenta Guatemala en estos momentos. Esto depende de una amplia

gama de factores, muchos de los cuales ni siquiera se han insinuado en esta plática. Pero sí es un elemento clave para la sostenibilidad del proceso de consolidación, y la supervivencia de un Estado que para justificar los adjetivos de “de derecho” y “democrático”, aun deberá atravesar profundas transformaciones.

**Sociedad, Estado y fuerzas armadas
en Guatemala: escenarios, riesgos y
dilemas en el postconflicto armado**

Edgar Gutiérrez

I Guatemala, como otros países de América Latina, atraviesa por una redefinición del Estado y de las relaciones entre éste y la sociedad. Algunas preguntas básicas para este caso son: ¿Cómo los nuevos paradigmas de la modernización afectan esta relación? ¿Cómo se integra a fin de cuentas, el escenario político? ¿Qué dilemas abre para la democracia el modelo de Estado y sociedad que aquí se configura?

El arribo al gobierno del Partido de Avanzada Nacional (PAN), en 1996, tiene una honda significación en la rotulación del campo de las relaciones Estado-Sociedad y además en la redefinición del papel político de las fuerzas armadas. El PAN representa el retorno del gran empresariado a la gestión del poder público de una manera más o menos ordenada, tras la profunda crisis política y del modelo de crecimiento económico de principios de la década de 1980. De hecho, ha quedado ahora clausurada la etapa de 50 años de la guerra fría, de aplicación de las políticas de seguridad nacional y del enfoque desarrollista, que pusieron al centro de la gestión estatal al ejército y a sectores intermedios ascendentes (ordinariamente, ladinos y urbanos).

Eso significa que la desproporcionada mezcla de “alta seguridad” y discreto desarrollo que aquí se aplicó bajo la doctrina de la seguridad nacional, entró en un periodo de franca caducidad. Y el papel dirigista e intervencionista que

se le atribuyó al Estado, pero que en realidad nunca llegó a cristalizar, ahora es deslegitimado con una batería potente de argumentos: ineficiencia, burocratismo, corrupción, ineficacia, centralismo.

El asunto, naturalmente, se desplaza al terreno de las ideologías y al posicionamiento político. La vieja derecha conservadora y anticomunista, está rebasada por sectores modernos reconvertidos y capitales de rápido ascenso a partir de la segunda o tercera generaciones. La propuesta de ellos es una alta dosis de economía de mercado y la reorientación del poder público hacia un Estado de tipo gerencial, que facilite la dotación de infraestructura moderna de comunicaciones y se haga cargo de la seguridad interna. La vieja izquierda, tanto la civil como la armada, que abrevó del pensamiento liberal y se volvió revolucionaria, ahora modifica sustancialmente su programa y de una manera todavía balbuceante sugiere una estrategia defensiva del ideal del Estado benefactor.

El PAN expresa también una nueva, aunque limitada, alianza con el ejército para el co-gobierno. Alianza en la que las fuerzas armadas se expresan como un socio menor, en roles técnicos y como soporte de la gobernabilidad. Desde luego, ningún reacomodo del poder es fácil. Un ejército estamental de larga tradición contrainsurgente, acostumbrado a operar de manera encubierta tiene resistencias a su nuevo encuadre, sobre todo a la fiscalización ciudadana. Surgen entonces disidencias, se sufre la debilidad de los liderazgos, que a veces derivan en autonomías regionales operativas, y se genera una crisis de identidad. La actual alianza del PAN con una élite de la fuerza aérea profundiza aún más esas diferencias.

Una importante fracción militar -aquella que hincó sus intereses en el Estado contrainsurgente y que medró a la sombra de un "Estado subterráneo" que actuaba en abierta

impunidad- ha quedado desplazada, y ahora se atrinchera con quienes reclaman localmente los beneficios del triunfo de la guerra fría, o del conflicto armado interno, en su versión autóctono.

Ellos son una gama socialmente heterogénea. Incluyen el nuevo poder local que se articula en torno a los patrulleros civiles, los comisionados militares, los especialistas y oficiales militares retirados. (Hablo de una red de varias decenas de miles de personas, ampliamente extendida en la sociedad.) Y abarca hasta los antiguos agentes económicos que se comprometieron en el esfuerzo de la guerra interna, pero quedaron rezagados en la integración de los circuitos modernos del capital.

II El fracaso del golpe de Estado de Jorge Serrano, en mayo-junio de 1993, mostró con claridad la orientación de los nuevos papeles del gran empresariado y del ejército respecto a la institucionalidad que establece la agenda de la comunidad internacional en la onda de la globalización, y que reclama, a su vez, una sociedad en vías de renovación.

El golpe de Estado de Serrano marcó tres tendencias fundamentales. Por una parte, aceleró el temprano declive de los partidos centristas, de corte reformista y populista que representaban, entre otros, la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y la Unión del Centro Nacional (UCN), que eran básicamente resultado de la reforma política de 1982-83. Y con ello se evidenció la abultada impopularidad de los políticos profesionales de clase media con poco disimuladas aspiraciones empresariales.

Por otra parte, se estableció la alianza estratégica entre el gran empresariado y una fracción moderna de la élite militar, en particular de la Dirección de Inteligencia (D-2), que facilitó el afianzamiento de la legitimidad política con el

gobierno de Ramiro de León Carpio; también ayudó al desplazamiento de grupos conservadores del ejército, de la llamada “Cofradía” o comunidad de inteligencia militar formada en 1980, y al avance de los Acuerdos de paz con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

En tercer lugar, el programa del postgolpe abrió más claramente la tensión -que hasta ahora no acaba de expresarse políticamente- entre democracia y modernización; entendiendo esta tensión como la dinámica contradictoria del aflojamiento de la exclusión política y cultural, por una parte, y la profundización de la exclusión económica, por la otra.

Digo que esta es una tensión todavía no expresada políticamente pues no sólo sus lógicas no guardan identidad, sino que además en su ritmo están desacopladas. La tardía negociación del conflicto armado interno y la disgregación de las élites izquierdistas influyó en la impreparación de las fuerzas políticas de contrapeso. Y aquí no me refiero sólo a la participación de los últimos eventos electorales, sino, más importante aún, aludo a la débil articulación y movilización de la izquierda, y su improvisado apareamiento en los escenarios del debate y la negociación de las políticas económicas y de reforma del Estado.

El desajuste de tiempos se refiere también a las decisiones que muchas veces bajo la presión de la urgencia toman los gobernantes, mientras que el ritmo de la ciudadanía es mucho más lento y bajo modalidades deliberativas para decidirse entre un viejo sistema ineficiente y otro en cuyas ventajas no acaba de confiar. El gobierno del PAN enfrenta, con más fuerza tras la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, los costos políticos de esa tensión entre democracia y modernización. Aunque en realidad el descrédito se extiende a los partidos políticos, la Policía Nacional, los tribunales de justicia y el Ministerio Público, es decir, al conjunto de la institucionalidad civil.

III El tema de la seguridad interna y la orientación del ejército a la defensa exterior, no escapa a estas tensiones; sobre todo en un período de postconflicto armado, como el que aquí vivimos. El análisis de la seguridad en este escenario es muy complejo pues en las manifestaciones del problema convergen múltiples factores. Algunos tienen que ver con el déficit social acumulado, que se amplifica en períodos de ajustes económicos. Por ejemplo, la pérdida creciente de los puestos de trabajo y el alarmante aumento del número de pobres. Otros se asocian con el vulnerable modelo de reinserción de los grupos armados y las expectativas no colmadas en los planes de resarcimiento y desarrollo. A esto se suma la decadencia de las instituciones públicas y las leyes, así como las notorias dificultades para emprender reformas profundas en las fuerzas de seguridad y la administración de justicia.

Las formas de la democracia parecieran reñir con la seguridad de los ciudadanos. Cada vez con mayor frecuencia, tanto el Estado como la ciudadanía, acuden a los métodos de excepción para guardar la gobernabilidad, en un caso, o asegurar la sobrevivencia, en el otro. De una parte, operaciones encubiertas, detenciones ilegales, interrogatorios violentos, y la práctica cíclica de la llamada *limpieza social*, de otra parte, linchamientos, venadeos y juicios sumarísimos. El paréntesis de la excepcionalidad es ya tan prolongado que se transforma en un clima de “normalidad”.

Los escenarios del desplazamiento de las funciones del ejército no son menos conflictivos. El propio concepto de defensa externa que se le asigna a las fuerzas armadas en el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, no ha sido aún precisado. La operatividad de términos como soberanía nacional, por ejemplo, está en serio cuestionamiento. La idea misma de seguridad nacional se tiene que ampliar a conceptos como el de desarrollo humano, déficit comercial, escasez de

recursos, endeudamiento, sobrepoblación, el surgimiento de nuevos centros de poder político y económico, las catástrofes naturales y la degradación ambiental, entre otros. Quiere decir que la seguridad nacional no se entiende sólo a nivel de amenazas militares. El Estado enfrenta ahora nuevos retos que determinan otras formas de relaciones internas y externas.

Por otro lado, el discurso ideológico de unas fuerzas armadas con una larga experiencia de control político bajo el modelo del Estado intervencionista y que en la lógica de la contrainsurgencia hizo del territorio nacional su cuartel, no deja de sufrir un impacto traumático; sobre todo si se considera que la modificación del pénsum de estudios de la Escuela Politécnica y las vías de acceso al profesionalismo civil de los oficiales militares subraya insistentemente el paradigma de la economía de mercado y la instrumentación del Estado en la lógica del pensamiento neoliberal.

Finalmente, el campo de la seguridad interna queda flagrantemente desprotegido. Sin planes de desarrollo, sin estrategias para superar las taras del aparato productivo (por ejemplo, el explosivo acceso a la tierra, la protección de los monopolios, la resistencia fiscal), sin fuerzas de seguridad civiles, con una floreciente narcoactividad y con los viejos aparatos de la *nomenklatura* militar convertidos ahora en bandas del crimen organizado, la gran tentación es transformar el formidable aparato militar contrainsurgente en un modelo de policía militarizada para garantizar a la ciudadanía su seguridad, paradójicamente volviéndola rehén.

¿Qué hace una democracia sin estadistas, sin un sistema de partidos funcional y con una sociedad débil propensa al caos? ¿Qué ocurre en una etapa de postconflicto en la que sólo emergen, casi intactos, un aparato militar con amplia capacidad de control social y unos agentes económicos con irrefrenable ímpetu de hegemonía estatal? Es altamente probable que de

este escenario surja una alianza y a la vez una fragmentación estratégica. Una alianza que sería un apretón de manos entre la *manu militari* y la mano más bien visible del mercado.

Para la ciudadanía seguirá siendo un objetivo central crear un sistema de seguridad orientado a proteger a la población, más que a controlarla. Para ello se requiere fortalecer el poder civil desde una sociedad política, económica y culturalmente relacionada a través de instituciones democráticas. Como se sabe, el nivel de control ciudadano sobre los aparatos de seguridad es proporcional al desarrollo democrático del país, y no a la inversa.

Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Editorial Serviprensa C.A., en septiembre de 1998. La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond beige de 80 gr.