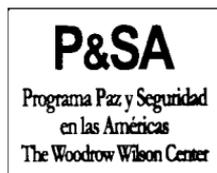


*Francisco Rojas Aravena*  
*Bernardo Arévalo de León*  
*Carlos Sojo*  
*Editores*

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*

**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.