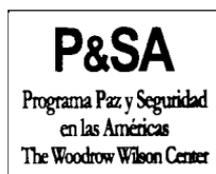


Francisco Rojas Aravena
Bernardo Arévalo de León
Carlos Sojo
Editores

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

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

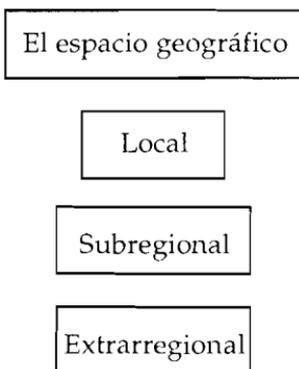
Estados parte y del compromiso de recurrir a los medios pacíficos para la solución de controversias (SICA-OEA, 1996).

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

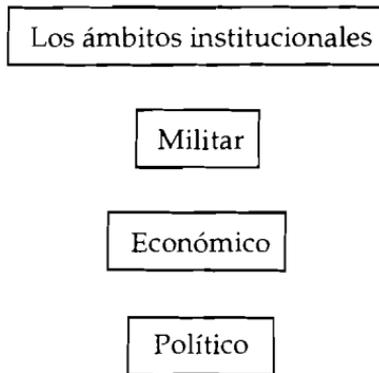
22 Sobre este tema véase Sojo (1996) en donde señalamos la necesidad de legislar contra la intervención económica de militares del mismo modo en que se limita su participación política. Véase también el número especial del boletín del Diálogo Centroamericano, publicado por la Fundación Arias en febrero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

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

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.