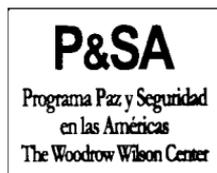


Francisco Rojas Aravena
Bernardo Arévalo de León
Carlos Sojo
Editores

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

**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 acomodo 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 previsibles.

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.